HOUSE OF COMMONS
CANADA

A NEW PROCESS FOR FUNDING OFFICERS OF PARLIAMENT

Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics

David Chatters, M.P.
Chair

May 2005

The Speaker of the House hereby grants permission to reproduce this document, in whole or in part for use in schools and for other purposes such as private study, research, criticism, review or newspaper summary. Any commercial or other use or reproduction of this publication requires the express prior written authorization of the Speaker of the House of Commons.

If this document contains excerpts or the full text of briefs presented to the Committee, permission to reproduce these briefs, in whole or in part, must be obtained from their authors.

Also available on the Parliamentary Internet Parlementaire: http://www.parl.gc.ca

Available from Communication Canada — Publishing, Ottawa, Canada K1A 0S9

A NEW PROCESS FOR FUNDING OFFICERS OF PARLIAMENT

Report of the Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics

David Chatters, M.P.
Chair

May 2005

STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

CHAIR

David Chatters, M.P.

ACTING CHAIR

David Tilson, M.P.

VICE-CHAIRS

Derek Lee, M.P.

Ed Broadbent, M.P.

MEMBERS

Navdeep Bains, M.P.
Marc Boulianne, M.P.
Ken Epp, M.P.
Russ Hiebert, M.P.
Marlene Jennings, M.P.
Mario Laframboise, M.P.
Russ Powers, M.P.
Paul Zed, M.P.

CLERKS OF THE COMMITTEE

Bernard G. Fournier
Jean-Philippe Brochu

PARLIAMENTARY INFORMATION AND RESEARCH SERVICE
LIBRARY OF PARLIAMENT

Kristen Douglas
Nancy Holmes

105-05892/

CHAIR'S FOREWORD

My colleagues on the Committee, representing all parties in the House of Commons, have demonstrated what a Standing Committee can accomplish when its Members focus on an area of shared concern. In this fashion, Parliament worked and worked well. We began the 38th Parliament as a new Standing Committee with no mandate; however, we quickly saw eye-to-eye on a number of issues, the first of which was the need for an alternative funding mechanism for Officers of Parliament.

The Committee began its work on the funding issue with the realization that there was a conflict of interest (if not real, certainly perceived) with Canada's Parliamentary Officers seeking budget approval from the very government which they investigate. We shared a belief that Parliamentarians must have a greater role in determining the budgets of its Officers, and we have made recommendations in this report to that end.

All Members knew that this was a step toward restoring public confidence in Parliament and its Officers. I am very pleased with this report and how we were able to very quickly come to a consensus, once we heard from our various witnesses. I look forward to continued involvement and future studies with the dynamic membership of this Committee.

A Parliamentary Committee could not function without a very large number of people who work to ensure that we are able to do our jobs. From the security guards who make sure we are not disturbed, to the messengers and assistants who run errands, the translators, interpreters, proceedings monitors, all of whom work quietly, often unnoticed, ensuring that we are able to keep going. In particular, I would like to mention our Clerks, Jean-Philippe Brochu & Bernard G. Fournier, and our Library Analysts, Kristen Douglas, Nancy Holmes & Lydia Scratch. They have made our jobs so much easier. I would also like to thank David Tilson who stepped in very capably as Acting Chair during my absence. I am deeply indebted to all of you.

The Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics is less than a year old and has already learned so much. However, we have so much more to do.

It is truly an honour to be your Chair.

David Chatters, Chair
Member of Parliament for Westlock — St. Paul
May 2005

THE STANDING COMMITTEE ON ACCESS TO INFORMATION, PRIVACY AND ETHICS

has the honour to present its

FOURTH REPORT

In accordance with its mandate under Standing Order 108(3)*(h)*, your Committee studied the funding mechanism for the offices of the Officers of Parliament and agreed to the following report:

TABLE OF CONTENTS

INTRODUCTION 1

CHAPTER ONE — OFFICERS OF PARLIAMENT AND CONCERNS ABOUT THE FUNDING OF THEIR OFFICES 3

OFFICERS OF PARLIAMENT 3

CONCERNS ABOUT FUNDING OF THE OFFICERS OF PARLIAMENT 4

CHAPTER TWO — WHAT THE COMMITTEE HEARD 7

INDEPENDENCE FROM GOVERNMENT, BUT NOT PARLIAMENT 7

OTHER OBJECTIVES 9

CHAPTER THREE — FUNDING MODEL OPTIONS 13

ETHICS COMMISSIONER MODEL 13

U.K. MODEL 14

BLUE RIBBON PANEL MODEL 16

MULTI-YEAR FORMULA FUNDING MODEL 18

CONCLUSION 21

APPENDIX A — LIST OF WITNESSES 25

INTRODUCTION

This Committee, established by all-party agreement at the beginning of the 1st Session of this Parliament, held its first meeting in October 2004. The Committee's mandate gives it responsibility for matters related to Canada's Information and Privacy Commissioners, and the Ethics Commissioner, with respect to his responsibilities under the *Parliament of Canada Act* relating to public office holders. In launching our deliberations in the fall of 2004, the Committee began by holding meetings with these three Commissioners on their Main Estimates. In the course of those meetings, the Committee was made aware of a fairly long-standing concern about the manner in which Officers of Parliament are funded.

The Hon. John Reid, Information Commissioner of Canada, reported to the Committee that he was hindered in meeting his statutory obligations by inadequate resources. He indicated that both the investigatory and non-investigatory staff groups in his Office are significantly understaffed, and that a backlog of cases has resulted. Also, his Office has had to give up its public affairs, research, and education and training capacities.

> We are in a financial crisis. The cause of that has been that resources have not kept pace with the workload that is imposed on the office. ... Despite repeated attempts to convince Treasury Board to properly fund the full range of the Commissioner's mandate, including several exhaustive reviews by independent, outside consultants, taken jointly with the Treasury Board Secretariat, emergency and partial funding has only been forthcoming. (3 November 2004)

The Privacy Commissioner, Jennifer Stoddart, explained that her Office currently relies on two streams of funding, one under the Main Estimates, providing the Office with funding for its operations under the *Privacy Act*, and another relating to its responsibilities under the *Personal Information Protection and Electronic Documents Act* (PIPEDA). The Office originally received $6.7 million to fund its operations relating to PIPEDA, but that funding ceased at the end of the 2003-2004 fiscal year, and has since been renewed on an annual basis under the Supplementary Estimates. The need to reconcile these two streams of funding and ensure that the Office's long-term financial needs are met is the subject of ongoing negotiations between her Office and the Treasury Board Secretariat. Ms. Stoddart indicated that her Office would make a submission to the Treasury Board Secretariat for long-term permanent funding in 2005.

In the case of the Privacy Commissioner, her concern about funding had less to do with the adequacy of funds, and more to do with the mechanism by which the Office is funded. She argued that it lacks the financial independence from government that would be appropriate given its functions.

> In addition to the fact that [the Office is] an Officer of Parliament, we must consider the very nature of our ombudsman role on privacy issues for the public and private sectors. As an ombudsman and oversight agency of government for Parliament, we investigate and audit other federal departments and agencies. The necessary independence of our role as an ombudsman has been recognized by the Supreme Court of Canada in the 2002 *Lavigne*[1] decision which states that we are "... independent of the government's administrative institutions." (10 February 2005)

The Committee is concerned about the issues raised by these Officers of Parliament, and launched this study to investigate concerns about the funding of their offices.

---

[1] *Lavigne v. Canada (Office of the Commissioner of Official Languages)*, 2002 SCC 53, available on-line at http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/cgi-bin/disp.pl/en/pub/2002/vol2/html/2002scr2_0773.html?query=%22Lavigne%22&langue=en&selection=&database=en/jug&method=all&retour=/csc-scc/cgi-bin/srch.pl?language=en~~method=all~~database=en%2Fjug~~query=Lavigne~~x=8~~y=10.

CHAPTER ONE — OFFICERS OF PARLIAMENT AND CONCERNS ABOUT THE FUNDING OF THEIR OFFICES

OFFICERS OF PARLIAMENT

The term "Officers of Parliament" has been used in different contexts to mean different things. It is not a term of art, and has not been legally defined. For the purposes of this Report, we refer to the three Commissioners to which our mandate applies as Officers of Parliament — as they do themselves — and we also apply the term "Officer of Parliament" to the Auditor General of Canada, the Commissioner of Official Languages, and the Chief Electoral Officer.

The significance of the term quickly became apparent. Officers of Parliament are responsible directly to Parliament rather than to the federal government or to an individual minister. This emphasizes their independence from the government of the day. They carry out duties assigned by statute, and report to one or both of the Senate and House of Commons, usually through the Speaker(s). The appointment of such Officers usually — although not necessarily — involves the House of Commons and/or the Senate.[2] While for the most part their independence is safeguarded by reporting and removal procedures, fixed terms of appointment and general control over the operations of their offices, concerns have been raised that the current budget determination process may not be the best method for ensuring the independence and functional integrity of these offices. Indeed, because of their accountability and reporting structures, the Officers of Parliament, for the most part, feel that the current funding mechanism raises the possibility of a conflict of interest between them and the government, or at least the appearance of one.[3]

Although this Committee and most of the witnesses who testified as part of this study referred to them as Officers of Parliament, these officials are referred to by the Privy Council Office and within the public service as "Agents" of Parliament. Calling them "agents" emphasizes that they carry out work for Parliament and are responsible to Parliament. Moreover, the term is used as a means of distinguishing them from other parliamentary officers, such as the Speaker or the Clerk of either House, the Sergeant-at-Arms, the Law Clerk and Parliamentary Counsel. Whereas the latter group are part of, and assist, Parliament in procedural and administrative matters, the former group perform a "watchdog" function or check on government that supports Parliament in its accountability and scrutiny function.

---

2 It is important to note, however, that the appointment procedures for such Officers of Parliament are not consistent, despite a 2001 recommendation of the Special Committee on the Modernization and Improvement of the Procedures of the House of Commons that the appointment processes be the same. See the report of the Committee at http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/1/SMIP/Studies/Reports/SMIP/page18-19-E.htm

3 Neither the Ethics Commissioner nor the Chief Electoral Officer felt that this concern applied to his office.

Other bodies, such as the Canadian Human Rights Commission and the Public Service Commission, are occasionally considered in the same category as Officers of Parliament because they have a degree of independence and perform a similar "watchdog" function, and in some cases, their members are also appointed or ratified by Parliament. The Committee has not included these bodies in this study.

CONCERNS ABOUT FUNDING OF THE OFFICERS OF PARLIAMENT

This study was initiated in response to concerns raised by both the Information and Privacy Commissioners about the process by which their Offices secure funding each year. Their Offices submit budget projections to the Treasury Board Secretariat, and only to the extent approved by the Treasury Board do their Estimates proceed to the House of Commons, and then to this Committee for review. The Ethics Commissioner, Dr. Bernard Shapiro, whose Office is in its first year of operation, is funded under a different mechanism, making its funding more independent of government.

The funding procedure for the Ethics Commissioner and his Office, which was endorsed as one worthy of consideration for the other Officers of Parliament by the Information Commissioner in his Committee appearance in November 2004, is provided for under section 72.04 of the *Parliament of Canada Act*. It specifically excludes any involvement of the Treasury Board Secretariat in the development of the budget proposal.

> 72.04(8). The estimate referred to in subsection (7) shall be considered by the Speaker of the House of Commons and then transmitted to the President of the Treasury Board, who shall lay it before the House of Commons with the estimates of the government for the fiscal year.

The Committee is aware that the issue of funding for Officers of Parliament has been before other parliamentary committees over the last several years. In June 2003, in its report on the Radwanski affair,[4] the House of Commons Standing Committee on Government Operations and Estimates identified a need for a comprehensive review of the structure and functions of Officer of Parliament positions, including the accountability regime that governs their relationships with both the government and Parliament.[5] That

---

4 In June 2003, the previous Privacy Commissioner, George Radwanski, resigned during investigations of his financial and human resources practices.

5 *Matters Relating to the Office of the Privacy Commissioner*, June 2003, available on-line at http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/OGGO/Studies/Reports/oggorp05/03-cov2-e.htm

Committee recommended that a House of Commons committee study and report back on the role and functions of Officers of Parliament, their independence, the Estimates process, and "other items in their accountability to Parliament."[6]

In addition, concerns about funding for the operations of the Office of the Auditor General, and related matters, motivated the House of Commons Standing Committee on Public Accounts to make its Seventh Report in February 2005.[7] At that time, the Public Accounts Committee reported that it had been aware of issues regarding funding for the Auditor General's Office for four years. Its Report notes that discussions between the Auditor General and the Treasury Board Secretariat regarding a new funding mechanism had been prolonged far beyond what could be considered a reasonable time limit. The Committee recommended that a new funding mechanism be established, prior to the end of October 2005, for the Office of the Auditor General that "safeguards the independence of the Office and ensures that it will be able to meet the expectations of Parliament."[8]

---

6 Recommendation No. 1: That the House instruct a standing committee, or a special committee, to study and report back on the role and functions of Officers of Parliament, including but not limited to:

- the process by which Officers of Parliament are appointed;
- the independence and authorities required by Officers of Parliament and related practical proposals;
- applicable salary and benefits, and how these should be determined;
- the annual estimates process in respect of the Offices of Officers of Parliament, and other elements in their accountability to Parliament; and
- appropriate provisions for their removal.

7 Available on-line at http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8989&SourceId=100377.

8 Recommendation No. 2: That a new funding mechanism be established for the Office of the Auditor General, prior to the end of October 2005, that safeguards the independence of the Office and ensures that it will be able to meet the expectations of Parliament.

CHAPTER TWO — WHAT THE COMMITTEE HEARD

In the course of this study, the Committee held a series of meetings to gather information from all of the Officers of Parliament, from academics in the field, and from officials of the Treasury Board Secretariat, which provides advice to the government's management board, the Treasury Board. We note that, concurrent with the Committee's work, a consultation process is underway between the Treasury Board Secretariat and the Officers of Parliament, aimed at the development of a pilot project to test a new funding mechanism for their offices. That process will likely continue beyond the publication date of this report.

Issues about the current funding mechanism for Officers of Parliament include the adequacy of funding levels, timeliness of the process, transparency, and the capacity to respond to changes in funding needs due to technological change, mandate expansion and rising demand for an Officer's services.

INDEPENDENCE FROM GOVERNMENT, BUT NOT PARLIAMENT

Officers raised the discomfort they feel with a funding mechanism which requires that those who scrutinize government's performance in several important areas, seek approval for budgets from the very government which they investigate. As Information Commissioner John Reid described it,

> With all due respect, it's very difficult for the government to play both roles as the funder and as the people who are being investigated. I think there's a certain friction that must take place under those circumstances. On balance, therefore, I prefer to have members of Parliament take on the responsibility of funding, rather than have it in the hands of the government. (10 February 2005)

The possibility of a conflict of interest for the government as both source of funding and subject of investigation arises with all the Officers of Parliament that we examined, with the possible exception of two. The Ethics Commissioner, as described in Chapter One, is already funded under a mechanism managed by Parliament. The Chief Electoral Officer receives most of his funding by statutory authority, under parameters set out in strict detail by the *Canada Elections Act*. Only the salaries for his permanent staff are paid from an annual appropriation vote through the Estimates process.

Unlike most other Officers of Parliament, the Chief Electoral Officer is not an ombudsman. He is responsible for the delivery of two fundamental democratic rights: the right to vote, and the right to be a candidate in an election. In accordance with this unique role, the independence of his Office from political influence is safeguarded in a number of ways, including the funding mechanism, but more importantly, the appointment and removal processes. He also reports publicly and appears annually before the House of

Commons Standing Committee on Procedure and House Affairs on his Estimates. The two sources of funding for his Office, and the need for the statutory draw funding mechanism in particular, were explained in the following manner by Chief Electoral Officer Jean-Pierre Kingsley.

> There are two budgetary authorities that fund the activities of the Office of the Chief Electoral Officer: the statutory draw and an annual appropriation vote. Both are authorizations from Parliament to expend money and reflect the constitutional principle that public funds cannot be accessed without the approval of Parliament. ... The various functions and duties relating to the delivery of elections could not be performed in an effective, efficient, independent, and impartial manner without the statutory draw. That is because the timing of elections is not known, making the use of annual appropriation votes unsuitable. It is also imperative for the conduct of an effective, fair, and impartial electoral process that funding be insulated from executive control or political agenda. (15 February 2005)

For the Ethics Commissioner and the Chief Electoral Officer, existing mechanisms may already contribute to a level of independence from the government of the day. For the other Officers of Parliament, an enhanced role for Parliamentarians in the establishment of their budgets is seen as a key remedy to the perceived conflict that exists when a government department is both funder and object of scrutiny. The Commissioner of Official Languages, Dyane Adam, alluded to the sensitivity she saw as inherent in seeking budgetary approvals from the same government that she is called upon to criticize. Canada's Auditor General, Sheila Fraser, agreed that whatever new mechanism was developed, there must be a strong role for Parliamentarians.

There is a legal basis for a need for independence for the Officers of Parliament, argued Professor Craig Forcese of the University of Ottawa. As Professor Forcese explained, based on the *Rowat* case,[9] in order for the Information Commissioner to validly exercise his investigative and contempt powers under the *Access to Information Act*, he must be independent of the government. Professor Forcese extended his argument to all of the Officers of Parliament as well.

> [A]t least five Officers of Parliament are obliged to meet court-like standards of independence. These five officers — the Access, Privacy, Official Languages, and Ethics Commissioners, and the Auditor General — have the powers of a court of record to compel the attendance of witnesses and the giving of evidence. They therefore have the power to punish for contempt in response to acts committed in their presence. Because they possess this power, the Constitution requires that these officers be sufficiently independent of the government. (8 March 2005)

The importance of independence from government was also emphasized by Professor Paul Thomas, of the University of Manitoba, in a written submission to the Committee. He argued that the budget-setting process for Officers of Parliament should

---

[9] *Rowat v. Canada (Information Commissioner)* [2000] F.C.J. No. 832 (F.C.T.D.).

reflect the primacy of their relationship with Parliament. He also stated that, as Officers charged with tasks designed to assist Parliament in its scrutiny and accountability functions, these independent parliamentary agencies should not be subject to unilateral executive control of their budgets and staffing. However, Professor Thomas recognized that such agencies should not be sheltered from government-wide financial realities of the day, either, and argued that they must be held accountable for the "economy, efficiency and effectiveness of their spending."[10]

In making its recommendations in this report, the Committee is aware of the importance of protecting the Officers of Parliament from conflict that might arise from their functions as watchdogs who scrutinize the government's performance in meeting various statutory responsibilities, and their dependence on that same government for funds. Inadequate funding threatens to undermine the Officers' abilities to discharge those statutory obligations created for them by Parliament. However, as Auditor General Sheila Fraser stressed, the Officers' concern goes well beyond the adequacy of budgets.

> We have not asked for more money. What we are asking for is a rigorous review of the Office, which in fact might even save money, and as well a process where we do not have to negotiate with an analyst at the Treasury Board Secretariat to have us put in a submission and have the Secretariat refuse to put it to the Treasury Board. I find that, quite frankly, unacceptable. I can't go and lobby a minister to say, "Minister, we have this submission that has been put in and your people are blocking it", and then have my budget cut by 15%. That's what almost happened to us last year. I'm not asking for more money. I'm asking for a process that would give us an independent, rigorous challenge and that would make us accountable to Parliament. That's who we should be accountable to. (24 February 2005)

OTHER OBJECTIVES

In addition to establishing a funding mechanism that maintains the Officers' independence from government, witnesses also urged the Committee to consider a number of other criteria in developing a new process. For example, the process should include the elements of the government-side budget design and approval process that ensure accountability to the public for expenditures of public funds. Primarily, the components of that process are now found in the challenge function performed by the Treasury Board Secretariat. Stephen Wallace, Acting Assistant Deputy Secretary, Government Operations Sector, Treasury Board of Canada Secretariat, argued that the best funding mechanism for Agents of Parliament would be one that strikes "the right balance between a degree of independence of Agents, a critical role for Parliament, and the responsibility of government for sound stewardship of funds." (17 February 2005)

---

10 Paul G. Thomas, "Notes for Submission to House of Commons' Standing Committee on Access to Information, Privacy and Ethics on the Topic of Funding Mechanism for Officers of Parliament," 5 March 2005, page 1.

The Treasury Board Secretariat challenges Officers of Parliament, and all other departments, agencies and Crown corporations, to ensure that the impacts of program proposals are thoroughly analysed in the context of the priorities of the Officer and the government of the day. In addition, program proposals must be examined against relevant Treasury Board policies. Generally, a new policy or initiative needs government approval before it can be implemented.

Officers' proposed budgets are reviewed by Treasury Board Secretariat staff, who make recommendations to Treasury Board ministers to approve, not approve or approve with conditions the proposals contained in an Officer's submission. Once the Treasury Board Secretariat receives an Officer's submission requesting incremental funding, it must ensure that the new spending has a source of funds. This funding can come from the Budget, the fiscal framework, internal reallocation, or through other means. Once a source of funds has been confirmed, a program analyst reviews the submission guided by the following questions:

- Authorities — Does the proposal conform to legislation, government regulations, departmental mandate, and current policy approvals?
- Priorities — How does the proposal affect the broader set of government priorities?
- Affordability — What are the costs and who should pay?
- Effectiveness — Will the proposal achieve the desired policy outcomes?
- Program delivery — Could the proposal be delivered better in a different way?
- Prudence, Probity and Equity — Are there appropriate safeguards to protect public funds?
- Performance Measurement — Is there a clear understanding of the results to be achieved and an ability to measure or evaluate the success of proposals?

Beyond the fiscal considerations applied by the Treasury Board Secretariat, funding decisions for Officers of Parliament could also involve the consideration of technical and professional input from outside the offices of the Officers of Parliament. In some cases, the Officers of Parliament argued that experts in various fields could shed important light on technological or other changes that expand the field in which the Officer functions, assisting decision-makers in the assessment of any requests for adjustments to expenditure levels. Both the Auditor General and the Privacy Commissioner stressed this particular need, and it informed their recommendations as to how the funding mechanism should be re-shaped.

Sheila Fraser, in her appearance before the Committee, stressed the need for the Office of the Auditor General to be subject to an effective challenge from people who are knowledgeable about audit offices. (24 February 2005) In her own field, Privacy Commissioner Jennifer Stoddart identified the international circulation of personal information and related technological developments as necessitating the input of experts

who could properly assess her budget requests in their ever-changing context. (10 February 2005)

The desirability of having the House of Commons standing committees to which the Officers currently report become more involved in funding decision-making was also discussed. While some, such as the Commissioner of Official Languages, argued that their expertise would qualify these committees to become involved in the budget-setting process, others argued that their role in reviewing, overseeing and supporting the work of "their" Officers of Parliament should be continued, with the funding matters going to another parliamentary body. Specialized parliamentary committees would continue to receive reports from the Officers of Parliament, hear their concerns, and deal with their Estimates in the normal course of events.

Expanding the fiscal period covered by the funding process so that resources could be allocated for a longer period of time was also recommended by several witnesses. The annual Estimates process is seen as a great consumer of resources in itself, and a longer-term planning cycle could enhance Officers' effectiveness. This option was advanced by Professor Forcese:

> A more cost-effective system that would address concerns about independence is multi-year formula funding: meaning funding pre-established to grow according to an objective benchmark like inflation, the size of government, the number of complaints received by the officer, or other similar measures. Obviously even with this system, some sort of review would have to be conducted to set the starting level budget for Officers. Further, periodic update reviews would have to be held to make sure that the formula mechanism is operating appropriately. Here, however, reviews of officer budgets by Parliament, the government, or some blue ribbon panel would be relatively infrequent, minimizing the perception that officers are beholden to any of these groups. (8 March 2005)

The Committee heard from a number of witnesses that the effort to secure a new funding mechanism has been underway for some time, as outlined earlier in this report, and that there is some consensus that the new mechanism, at least in the form of a pilot project, should be in place for the next funding cycle. For example, Auditor General Sheila Fraser expressed her concern that the issue should move beyond the study and consideration stage in fairly short order.

> In 2001, Treasury Board decided that a mechanism should be put in place by December 2002. It is now February 2005 and we are still talking. I can understand that this is not a top priority for the Secretariat, but the fact remains that very little progress has been made and there has been very little reaction from officials in this regard. ... It is still being discussed. Studies of all the possible models have been done, and now they are starting to say that they would like to do them all over again. In my view, we have had enough studies. (24 February 2005)

CHAPTER THREE — FUNDING MODEL OPTIONS

Over the course of its hearings, the Committee was presented with a number of alternative approaches to the funding of Officers of Parliament. Essentially, four funding model options emerged from discussions with our witnesses: the Ethics Commissioner Model; the U.K. Model; the Blue Ribbon Panel Model; and the Multi-Year Formula Funding Model.

ETHICS COMMISSIONER MODEL

As referred to earlier in the report, the Ethics Commissioner model would have the budgets of Officers of Parliament considered by the Speaker(s) of the House of Commons and/or the Senate, who would transmit them to the President of the Treasury Board for tabling along with the government Estimates for that fiscal year. The budgets would not, therefore, be subject to vetting by the Treasury Board Secretariat or approval by the Treasury Board.

The Information Commissioner was a strong proponent of the Ethics Commissioner model. One of the reasons John Reid gave for supporting this model is that it would grant him an advocate, in the form of the Speaker, who would have an interest in his Office's "administrative well-being."

> We have no minister, in effect, who goes before us to defend us at Treasury Board. Nominally we go through Treasury Board, through the Minister of Justice, but he is not an advocate for us. ... It is important, because in the Treasury Board operation there are certain kinds of trade-offs that take place, but we have no Minister in Cabinet who basically feels that he has a responsibility to make sure we are looked after in the normal course of events. (10 February 2005)

The suitability of this model for other Officers is less clear. The Information Commissioner did acknowledge that while he prefers a simple and transparent funding mechanism that would be compatible with the nature of his Office, he does not have the same broad range of policy issues to be considered as, for example, the Privacy Commissioner. In any event, John Reid stressed that as an Officer of Parliament, his budget should be set by Parliament and not the Executive in the form of the Ministers of the Crown who sit on the Treasury Board.

The Ethics Commissioner, Bernard Shapiro, is happy with his current funding arrangement, particularly as it would be completely inappropriate, in his case, to have a government body exercising a budget decision-making function. The Commissioner was, however, cognizant of the need for some oversight or challenge mechanism to assist the Speaker of the House of Commons and to that end, he felt that his funding model should be supplemented by annual external and internal audit programs. He also suggested that a

post-hoc review by the appropriate parliamentary committee would be acceptable to address any issues of accountability.

Officials from the Treasury Board Secretariat raised concerns about the Ethics Commissioner model being applied to other Officers of Parliament. In particular, they felt it lacked the necessary government input with respect to government responsibility for sound stewardship of public resources. They also raised the issue of applying this simple process to other Officers with broader mandates and larger budget implications. In those instances, issues of oversight, budget challenge, and accountability become more complex.

Officials from the Treasury Board Secretariat presented the Committee with a couple of modified versions of the Ethics Commissioner model. One modification would have the budget proposals of Officers of Parliament examined through the management machinery of Parliament, possibly through the Internal Economy review mechanisms of the House of Commons and the Senate, with the results transmitted through the Speakers' offices to the Treasury Board for tabling with the government Estimates. This budget review process would involve parliamentary input in the form of appropriate parliamentary committees and the Treasury Board Secretariat, who would be responsible for setting broad budget parameters and for performance review.

Another variation on the Ethics Commissioner model would combine the budgets of Officers of Parliament in a larger parliamentary envelope. Estimates would then be prepared for Officers in the same manner as is currently the case for the House of Commons, the Senate and the Library of Parliament. Officials from the Treasury Board Secretariat cautioned that in extending the parliamentary envelope, provision would have to be made for budget challenge and administration machinery, and consideration would have to be taken of some legislative, and perhaps even constitutional, issues. Moreover, Professor Paul Thomas, in his submission to the Committee, felt that such an "appropriate shares" approach could be problematic during periods of budgetary restraint, when high profile offices might "out muscle" smaller, less high profile agencies.

U.K. MODEL

As noted earlier in this report, for the past four years, the Auditor General has been seeking a funding mechanism that would be independent of the Treasury Board Secretariat, a department that she audits. In her quest for an alternative budget determination process, the Auditor General has put forward a number of options, one of which is modelled after the funding mechanism of the United Kingdom's National Audit Office.

In the U.K., an all-party Commission of Parliament, created by statute, examines the proposed Estimates of the National Audit Office and tables a report to Parliament with any modifications it sees fit. Known as the Public Accounts Commission, this body is comprised

of the Chair of the Committee on Public Accounts, the Leader of the House of Commons and seven other Members of Parliament appointed by the House, none of whom may be a Minister of the Crown. Commission members hold office until they either fail to run for election, are defeated in an election, or another Member of Parliament is nominated or appointed in their place. The Commission normally meets twice a year and is required to receive advice from the Committee on Public Accounts and the Treasury (the equivalent of our Department of Finance).

One of the principal concerns raised by witnesses with respect to this model is the fact that money paid out to the U.K. Comptroller and Auditor General stems directly from the Estimate laid before the House of Commons by the Commission. Our constitutional framework, however, requires that the initiation of spending resides with the Crown and Parliament's role is limited to approving, rejecting or reducing spending proposals. Reference may be had in this regard to sections 53 and 54 of the *Constitution Act, 1867*.[11]

Officials from the Treasury Board Secretariat suggested that the U.K. model could be adapted to work within our constitutional and conventional framework for the Estimates process, perhaps in the same way as the budget process for the House, Senate and the Library of Parliament. These budgets are reviewed and determinations are made through the internal machinery of Parliament, and the Estimates are then submitted to the Treasury Board for tabling as part of the government Estimates process. The Treasury Board simply tables the budgets with the rest of the government Estimates: the budgets are not subject to scrutiny and challenge by the Treasury Board.

It was also suggested that the U.K. model could be modified by establishing an enhanced parliamentary committee that would allow for all-party membership and include both Houses of Parliament. Indeed, officials from the Treasury Board Secretariat indicated that parliamentary committees could review proposed Estimates submitted by Parliamentary Officers with government input on budget parameters and performance. The committees' review results would then be used by the Treasury Board for the finalization of the Estimates.

In the alternative, Treasury Board Secretariat officials submitted that relevant parliamentary committees could be consulted by the Treasury Board Secretariat on budgets prepared by Officers of Parliament prior to their review and finalization through the normal Treasury Board process. It was acknowledged, however, that this approach might not alleviate the perceived conflict of interest concerns that are plaguing the current funding process.

---

11 **53.** Bills for appropriating any Part of the Public Revenue, or for imposing any Tax or Impost, shall originate in the House of Commons.
54. It shall not be lawful for the House of Commons to adopt or pass any Vote, Resolution, Address, or Bill for the Appropriation of any Part of the Public Revenue, or of any Tax or Impost, to any Purpose that has not been first recommended to that House by Message of the Governor General in the Session in which such Vote, Resolution, Address, or Bill is proposed.

There was also some discussion of an option whereby a parliamentary committee or committees would receive budget proposals from Officers of Parliament for review and report back its findings to the Treasury Board for tabling in Parliament as part of the government Estimates process. This would appear to be similar to some provincial funding models.[12] The Official Languages Commissioner, in her appearance before the Committee, clearly favoured parliamentary scrutiny of her budget through the official languages committees in the House of Commons and the Senate:

> In our case, we believe that it would be logical that issues affecting our independence or budget be submitted to the scrutiny of Parliament through the official languages committees. These committees are thoroughly familiar with the societal issues and the practical consequences of our budget proposals. (15 February 2005)

A note of caution was expressed by Professor Thomas in his submission to the Committee with respect to the use of parliamentary committees in the budget determination process for Officers of Parliament. He pointed out that where it might appear that the government is not directly involved in the process, indirect government pressure could be brought to bear on a committee in a majority government situation. Presumably, the leadership of the governing party could instruct Members of Parliament to rein in a free-spending parliamentary agency or one which was causing it political embarrassment.[13]

BLUE RIBBON PANEL MODEL

Another budget determination model proposed by the Auditor General involves the use of a panel of experts to review and to challenge the budget proposals of Officers of Parliament. The panel would report on the level and details of each Office's Estimates to the Speakers of both the House and the Senate and to the President of the Treasury Board for tabling as part of the Parliamentary review of the Estimates process. As in the case of the Ethics Commissioner model, the Estimates would not be subject to a final vetting by the Treasury Board Secretariat or to approval by the Treasury Board.

Under the Auditor General's proposal, the panel could be comprised of three persons; one appointed by each of the Speakers of the House of Commons and the Senate, and the third appointed by the President of the Treasury Board. The panel could meet several times annually, in line with the regular process for preparation and submission of requests for Main and Supplementary Estimates. It would meet with the

---

12 For example, in Alberta and British Columbia, the Information and Privacy Commissioners submit their annual budget proposals to a committee of the legislature for approval: in Alberta, the Select Standing Committee on Legislative Offices; and in British Columbia, the Select Standing Committee on Finance and Government Services. Material provided to the Committee by the Office of the Auditor General also indicated that the majority of the provincial Auditor General statutes provide for the Audit Offices' estimates to be given to a committee of the legislative assembly, which may make recommendations or alterations, with the revised estimates being submitted to the legislative assembly for inclusion in the estimates of the province for approval by the legislature.

13 Paul Thomas, above, note 10, pp. 2-3.

Officers of Parliament, their senior financial officers, and officials from the Treasury Board Secretariat.

One of the positive elements of this model, according to the Auditor General, is that it could be implemented without statutory amendment by means of a memorandum of understanding among the Speakers, the President of the Treasury Board and the Officers of Parliament. The Privacy Commissioner also liked the fact that this approach would not require legislative change.

> While terms of reference and operational modalities have yet to be defined, our Office supports the concept of creating a blue-ribbon panel. The concept of a blue-ribbon panel model is aligned with the need for independence for our Office and, doubtless — although I don't presume to speak for them — other Officers of Parliament. It is designed to provide a well-functioning accountability and transparency regime. Also, this approach does not require legislative changes, and it is an avenue we would favour at this point in time. (10 February 2005)

On the other hand, at least two witnesses expressed concern that this proposal could be construed as a delegation of the budget-setting process away from both Parliament and the executive. Again, there could be constitutional issues if experts were given approval authority on budgetary requests. As well, issues were raised about the cost-implications of such a panel, and the extent to which one panel could deal with all the Officers of Parliament.

The Ethics Commissioner did, however, acknowledge that should it be found necessary to modify his current funding arrangement, the blue ribbon panel model could be a reasonable addition to the Ethics Commissioner model prior to the submission of the Commissioner's budget Estimates to the Speaker of the House of Commons.

> If, for whatever reasons, some further modification was deemed necessary, the Blue Ribbon Panel seems a reasonable mechanism to insert prior to the submission of our budget estimates to the Speaker. I am attracted to this alternative for three reasons: first, it maintains the independence of the Office with respect to both the legislature and the government, both of whom are subject to the ethics regimes that we administer; second, if the panel were carefully chosen, truly independent expertise and judgment could be brought to bear in advising the Speaker of the House of Commons; third, it acknowledges the value of a post-hoc review by Parliament through its committee structure.[14]

Indeed, officials from the Treasury Board Secretariat were agreeable to the role of a panel of experts in supporting a budget analysis process steered by Parliament and the government. It was also suggested by other witnesses that such a panel could support a parliamentary committee or work with Officers of Parliament to develop budget submissions.

---

[14] Letter to the Clerk of the Committee, 8 March 2005.

MULTI-YEAR FORMULA FUNDING MODEL

The idea of a sustainable and long-term funding formula for Officers of Parliament was thoroughly canvassed by Professor Forcese in his appearance before the Committee:

> The thought I had was that a multi-year formula that establishes a baseline for funding for officers, so officers aren't in the present position of being obliged to go to Treasury Board each year, distances officers from at least the perception that their activities in a given year might influence the receptivity of government to funding them fully. It grapples with the independence issue and it also grapples with the cost associated with setting up this blue-ribbon panel. (8 March 2005)

Under this model, funding would be pre-established to increase according to an objective benchmark over a fixed period of time (e.g. five years). Annual increases in funding could be based on objective criteria that are tied to the individual functions of each Officer of Parliament (e.g. the number of complaints received by the Information Commissioner). If the formula were legislated, criteria could be set out in the legislation. Indeed, consideration could be given to other criteria such as the state of the economy at the time of the proposed increase.

The potential disadvantage of the multi-year formula funding model is that a review, either by Parliament, a blue ribbon panel or the executive, would still be required to determine the initial level of funding. Subsequent reviews might also be necessary at the end of every fixed period in order to ensure that the base funding level and the established increase formula is still appropriate.

In their written submission to the Committee, officials from the Treasury Board Secretariat referred to somewhat similar models that could be adopted with respect to Officers of Parliament. For example, it was suggested that a formula funding model could be adopted whereby reference levels could be adjusted, for example, on the basis of government budget growth or restraint, or some other similar benchmark. In the alternative, a cyclical review process could be implemented that would allow for multi-year funding based on resource forecasts prepared by Officers that are validated through resource and management reviews by the Treasury Board Secretariat.

Professor Thomas, in his written submission to the Committee, also recognized the potential for indexing the spending of Officers of Parliament to some reference point (e.g. average increase in government spending, volume increase in their activity levels etc.). He did note, however, that although appearing simple in its approach, this model may have a number of shortcomings, not the least of which is the ability to find the appropriate reference point.

Finding the most appropriate reference point will be controversial and artificial. The approach substitutes calculation for deliberation and judgment. As circumstances change, the automatic nature of the formula could lead to inappropriate windfalls or shortfalls for particular agencies.[15]

[15] Thomas, above, note 10, p. 3.

CONCLUSION

There is no doubt that the current budget determination process for the funding of Officers of Parliament raises serious concerns. The Committee feels that the status quo is unacceptable. At the very least, it raises the perception that the critical functions of these Officers could be impeded by budgetary restrictions imposed by the very body whose actions they are charged with scrutinizing. All of our witnesses, including officials from the Treasury Board Secretariat, had concerns about the present funding mechanism; however, there was a divergence of views over how best to address this issue.

Although not everyone could agree on the particular funding model that should be applied to Officers of Parliament, it appeared to us that there was a general consensus on what should guide the development of an alternative mechanism. Primarily, the budget determination process must be removed from the exclusive domain of the executive; while at the same time, an appropriate performance review, budgetary challenge, and accountability mechanism must be maintained. Parliament must play a greater and more critical role in the budget determination process, and resource-allocation decision-making must be based on objective and expert analysis. The process should be practical, transparent, simple, and expeditious. Finally, the system should take into consideration the differing mandates and reporting requirements of the various Officers.

This Committee feels strongly that some form of parliamentary body must examine the Estimate submissions of Officers of Parliament. This body could be similar to the Public Accounts Commission in the U.K. in that it should be representative of all parties, and it could incorporate the Senate, perhaps by having both Speakers as *ex officio* members of the commission, thereby addressing the fact, for example, that some Officers report to both the House of Commons and the Senate. Like the U.K. Commission, and indeed the House of Commons Board of Internal Economy, this parliamentary body should have a permanent existence, and like the Board, its membership would be equally comprised of government and opposition representatives.

Given the expertise already developed by the Treasury Board Secretariat in the areas of challenging, analyzing and advising on the budgets of Officers of Parliament, we feel that it is imperative that the Secretariat continue this function by assisting the parliamentary body. The Secretariat could provide a separate submission that would accompany the Estimates proposals of the Officers. In other words, the Secretariat would set out budget parameters and comment on the budget proposals in the same manner as it currently does for the Treasury Board. For example, it would assess the consistency of budget proposals with the Officers' mandates, review the proposals against prior spending and performance information from the previous Estimates cycle, and determine whether resource requests were aligned with proposed activities and anticipated results.

While we like the argument for utilizing the appropriate parliamentary committees whose mandates already include the work of particular Officers, we feel that these committees should continue their responsibility and oversight roles in relation to their Officers, rather than taking on this new budget-vetting function. If they were to determine the budgets of Officers of Parliament, we believe that this could compromise their effectiveness, or give the perception of such compromise, in relation to their existing responsibilities. These committees would, moreover, continue to review the Estimates of their respective Officers after those Estimates had been tabled in Parliament. They would also be consulted by the parliamentary decision-making body as part of its budget deliberations.

This Committee also feels that there is a need for in-depth knowledge and expertise in the areas in which Officers of Parliament function. We think that the use of experts to review and challenge budget proposals of Officers of Parliament is a vital component of any new funding model. There are two ways in which this could operate. First, each Officer could pay to have its estimate reviewed by qualified external experts, and the resulting expert report could accompany the Estimates proposal submitted to the parliamentary body. In the alternative, the parliamentary body could itself retain experts in the various areas in which Officers operate, either as witnesses or as staff.

Finally, while we appreciate the different mandates of the Ethics Commissioner and the Chief Electoral Officer relative to those of the other Officers of Parliament, we believe that there is still a need for greater scrutiny and accountability in their funding mechanisms. To this end, this Committee feels strongly that both Offices should be subject to the new parliamentary budget determination process. In the case of the Chief Electoral Officer, this would apply only to his Office's annual appropriation vote. The Committee recognizes that all of the Officers of Parliament are to be held to a high standard of integrity and accountability with respect to their important functions and we believe that neither the Ethics Commissioner nor the Chief Electoral Officer would be averse to subjecting his budget proposals to review through a new parliamentary funding mechanism.

Given that the appointment, removal and reporting requirements of a number of Officers of Parliament, including the Privacy Commissioner, the Information Commissioner, and the Commissioner of Official Languages, involve both the House of Commons and the Senate, this Committee recognizes that there must be some form of Senate involvement in the new permanent parliamentary budget-determination body. It is unclear, however, how this involvement should operate in practice. In light of the fact that the Standing Senate Committee on National Finance is apparently examining the issue of funding of Officers of Parliament, it seems premature for us to make specific recommendations concerning a Senate role in a parliamentary funding mechanism. Clearly, discussions will have to take place between the leadership of the two chambers. We would, therefore, urge the House of Commons to initiate discussions to determine how best to structure a parliamentary budget determination process which incorporates a role for the Senate where appropriate.

RECOMMENDATION ONE

The Committee therefore recommends:

That a new permanent parliamentary body be created as the budget-determination mechanism for the funding of all Officers of Parliament.[16] The new parliamentary body, and the new funding process established for it, should have the following features:

- **The membership of this body should be representative of both the House of Commons and the Senate, and equally comprised of government and opposition representatives.**
- **Officers' annual budget submissions would be made directly to this body, along with an accompanying submission by the Treasury Board Secretariat setting out budget parameters and providing analyses, challenges and advice on the feasibility of the Offices' submissions.**
- **The parliamentary funding body may obtain advice from experts, as well as from appropriate parliamentary committees, to assist in its deliberations.**
- **The recommendations of the new parliamentary body should be submitted to each House of Parliament, as appropriate, who will provide the recommendations to the Treasury Board for tabling as part of the government-wide Estimates process.**

In considering how best to formulate a funding model for all Officers of Parliament, we were sensitive to the fact that it is not possible to create a "perfect" system. Nor is it possible to achieve the perfect balance between ensuring the independence of Officers of Parliament from the executive and providing the appropriate measure of accountability for their spending and performances. Therefore, in the interests of moving forward in this area of longstanding concern, we suggest that a pilot project be launched for the next two fiscal years, starting with the fiscal year 2006-2007, using the existing House of Commons Board of Internal Economy as the parliamentary budget-determination body and the three Commissioners within our mandate — the Information, Privacy and Ethics Commissioners — as the initial participants. While the Office of the Auditor General does not fall within the mandate of this Committee, and it may not be appropriate for us to make recommendations specific to this Office, we think that it is imperative that the Office's funding situation be addressed. The Auditor General has been seeking, with little success, progress on the adoption of an alternative funding model for over four years now and we

---

16 We include here the Information, Privacy, Ethics and Official Languages Commissioners, the Auditor General of Canada and the Chief Electoral Officer.

therefore feel that consideration should be given to the inclusion of her Office in any funding mechanism pilot study.

Using existing parliamentary internal economy machinery would allow for the immediate launch of a funding mechanism pilot project. It would also greatly facilitate an assessment of how best to construct a parliamentary budget-vetting mechanism that could be legislatively applied to all the Officers of Parliament. The pilot project should therefore be subject to parliamentary review immediately after its completion.

RECOMMENDATION TWO

The Committee therefore recommends:

That the Board of Internal Economy serve as the parliamentary budget-determination body for the Offices of the Information, Privacy and Ethics Commissioners on a trial basis in the same manner as proposed in Recommendation One. This project shall be instituted for the fiscal years 2006-2007 and 2007-2008, and shall be subject to parliamentary review immediately thereafter.

APPENDIX A
LIST OF WITNESSES

Organizations and Individuals	Date	Meeting
Office of the Ethics Commissioner	10/02/2005	10
Bernard Shapiro, Commissioner		
Micheline Rondeau-Parent, Director, Communications and Parliamentary Relations		
Lyne Robinson-Dalpé, Director, Corporate Services		
Office of the Information Commissioner of Canada		
John M. Reid, Commissioner		
Office of the Privacy Commissioner of Canada		
Jennifer Stoddart, Commissioner		
Office of the Chief Electoral Officer	15/02/2005	11
Jean-Pierre Kingsley, Chief Electoral Officer of Canada		
Diane R. Davidson, Deputy Chief Electoral Officer and Chief Legal Counsel		
Janice Vézina, Senior Director, Election Financing and Corporate Services		
Office of the Commissioner of Official Languages		
Dyane Adam, Commissioner		
Louise Guertin, Director General, Corporate Services Branch		
Treasury Board of Canada Secretariat	17/02/2005	12
Stephen Wallace, Acting Assistant Deputy Secretary, Government Operations Sector		
Robert J. Mellon, Director, Estimates Production, Expenditure Management Strategies Sector		
Wilma Vreeswijk, Executive Director, Government Operations Division		
Office of the Auditor General of Canada	24/02/2005	13
Sheila Fraser, Auditor General		
Jean Ste-Marie, Assistant Auditor General, Legal Services		
As an Individual		
Craig Forcese, Law Professor, University of Ottawa	08/03/2005	14
Treasury Board of Canada Secretariat	06/04/2005	17
Stephen Wallace, Acting Assistant Deputy Secretary, Government Operations Sector		
Wilma Vreeswijk, Executive Director, Government Operations Division		

A copy of the relevant *Minutes of Proceedings* (*Meetings Nos. 10, 11, 12, 13, 14, 17 and 24*) is tabled.

Respectfully submitted,

David Chatters, M.P.
Chair

CHAMBRE DES COMMUNES
CANADA

UN NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT POUR LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

David Chatters, député
Président

Mai 2005

Le Président de la Chambre des communes accorde, par la présente, l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ce document à des fins éducatives et à des fins d'étude privée, de recherche, de critique, de compte rendu ou en vue d'en préparer un résumé de journal. Toute reproduction de ce document à des fins commerciales ou autres nécessite l'obtention au préalable d'une autorisation écrite du Président.

Si ce document renferme des extraits ou le texte intégral de mémoires présentés au Comité, on doit également obtenir de leurs auteurs l'autorisation de reproduire la totalité ou une partie de ces mémoires.

Les transcriptions des réunions publiques du Comité sont disponibles par Internet : http://www.parl.gc.ca

En vente : Communication Canada — Édition, Ottawa, Canada K1A 0S9

UN NOUVEAU MÉCANISME DE FINANCEMENT POUR LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Rapport du Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique

David Chatters, député
Président

Mai 2005

COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

PRÉSIDENT

David Chatters, député

PRÉSIDENT SUPPLÉANT

David Tilson, député

VICE-PRÉSIDENTS

Derek Lee, député

Ed Broadbent, député

MEMBRES

Navdeep Bains, député
Marc Boulianne, député
Ken Epp, député
Russ Hiebert, député
Marlene Jennings, députée
Mario Laframboise, député
Russ Powers, député
Paul Zed, député

GREFFIERS DU COMITÉ

Bernard G. Fournier
Jean-Philippe Brochu

SERVICE D'INFORMATION ET DE RECHERCHE PARLEMENTAIRE BIBLIOTHÈQUE DU PARLEMENT

Kristen Douglas
Nancy Holmes

AVANT-PROPOS DU PRÉSIDENT

Mes collègues du Comité, qui représentent l'ensemble des partis à la Chambre des communes, ont démontré ce que les membres d'un Comité permanent étaient capables d'accomplir lorsqu'ils se concentraient sur une question d'intérêt commun. À cet égard, le Parlement a fait de l'excellent travail. Nous avons entamé la 38e législature à titre de nouveau comité sans même disposer d'un mandat; toutefois, nous sommes très rapidement tombés d'accord sur certaines questions, la première étant le besoin d'un autre mode de financement pour les hauts fonctionnaires du Parlement.

Le Comité s'est lancé dans cette étude suivant le constat d'un conflit d'intérêts (sinon réel, du moins perçu) dans le fait que les hauts fonctionnaires du Parlement devaient obtenir l'approbation de leurs budgets du gouvernement qu'ils doivent par ailleurs enquêter. Nous estimons que les parlementaires devraient participer davantage à l'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement et nous proposons des recommandations à cet effet.

Tous les membres savaient que notre étude serait un premier pas vers la restauration de la confiance du public envers le Parlement et ses hauts fonctionnaires. Je suis très satisfait de notre rapport et de la façon dont nous en sommes rapidement arrivés à un consensus après avoir entendu nos divers témoins. Je me réjouis à l'avance de pouvoir participer à d'autres études en compagnie un groupe de membres aussi dynamique.

Les comités parlementaires ne pourraient pas fonctionner sans le dévouement d'une multitude de personnes travaillant discrètement, et souvent dans l'ombre, pour que nous puissions nous acquitter de nos fonctions. Je pense notamment aux agents de sécurité, qui veillent à ce que nous ne soyons pas dérangés, aux messagers et aux assistants, qui s'occupent des courses, ainsi qu'aux traducteurs, aux interprètes et aux moniteurs de délibérations. En particulier, j'aimerais mentionner nos greffiers, Jean-Philippe Brochu et Bernard G. Fournier, ainsi que nos analystes de la Bibliothèque, Kristen Douglas, Nancy Holmes et Lydia Scratch. Ils facilitent tellement notre travail. J'aimerais aussi remercier David Tilson, qui m'a remplacé avec brio à la présidence pendant mon absence. Je vous suis à tous profondément reconnaissant.

Le Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique a moins d'un an et a déjà beaucoup appris. Mais il nous reste encore beaucoup plus à faire.

C'est un véritable honneur d'être votre président.

David Chatters, président
Député de Westlock—St. Paul
Mai 2005

LE COMITÉ PERMANENT DE L'ACCÈS À L'INFORMATION, DE LA PROTECTION DES RENSEIGNEMENTS PERSONNELS ET DE L'ÉTHIQUE

a l'honneur de présenter son

QUATRIÈME RAPPORT

Conformément à son mandat en vertu du paragraphe 108(3)(*h*) du Règlement, votre comité a étudié le mode de financement des bureaux des hauts fonctionnaires du Parlement et a adopté le rapport suivant :

TABLE DES MATIÈRES

INTRODUCTION 1

CHAPITRE UN — LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT ET LEURS INQUIÉTUDES AU SUJET DU FINANCEMENT DE LEURS BUREAUX 3

HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT 3

PRÉOCCUPATIONS QUANT AU PROCESSUS DE FINANCEMENT DES BUREAUX DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT 4

CHAPITRE DEUX — CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU 7

INDÉPENDANCE DU GOUVERNEMENT MAIS NON DU PARLEMENT 7

AUTRES OBJECTIFS 9

CHAPITRE TROIS — LES MODÈLES DE FINANCEMENT 13

LE MODÈLE DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE 13

LE MODÈLE DU ROYAUME-UNI 14

LE MODÈLE DU GROUPE D'EXPERTS 16

LE MODÈLE DE FINANCEMENT PLURIANNUEL 18

CONCLUSION 21

ANNEXE A — LISTE DES TÉMOINS 25

INTRODUCTION

Le Comité, mis en place avec l'accord de tous les partis et formé au début de la 1re session de la présente législature, a tenu sa première réunion en octobre 2004. Notre mandat porte sur des éléments liés aux bureaux des commissaires à l'information, à la protection de la vie privée et à l'éthique; dans ce dernier cas, il s'agit d'éléments liés aux responsabilités qui lui échoient, quant aux titulaires d'une charge publique, en vertu de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Lorsque nous avons commencé nos délibérations, à l'automne 2004, nous avons d'abord tenu des réunions avec ces trois commissaires au sujet de leur budget principal des dépenses. C'est alors que nous nous sommes rendu compte de l'insatisfaction que causaient depuis un bon moment les mécanismes de financement des hauts fonctionnaires du Parlement.

L'honorable John Reid, commissaire à l'information du Canada, a indiqué au Comité qu'il avait de la difficulté, faute de ressources, à s'acquitter de ses obligations législatives. Il a déclaré que ses services d'enquête et ses autres services manquaient sérieusement de personnel et qu'il en était résulté un arriéré des dossiers. En outre, son bureau a dû renoncer à ses activités en matière d'affaires publiques, de recherche ainsi que de formation et de sensibilisation.

> Nous vivons une crise financière parce que les ressources n'ont pas augmenté au même rythme que la charge de travail. La charge de travail, ce sont les Canadiens qui se plaignent de ne pas obtenir l'information qu'ils ont demandée au gouvernement. ... Malgré nos efforts répétés, y compris plusieurs examens exhaustifs par des experts-conseils indépendants menés conjointement avec le Secrétariat du Conseil du Trésor, efforts visant à convaincre le Conseil du Trésor d'accorder un financement suffisant à tout l'éventail des fonctions prévues dans le mandat du commissariat, nous n'avons reçu que des fonds d'urgence et un financement partiel. (3 novembre 2004)

La commissaire à la protection de la vie privée, Jennifer Stoddart, a expliqué qu'à l'heure actuelle, son bureau comptait sur deux sources de financement, l'une dans le cadre du budget principal des dépenses, qui assure le financement des opérations de son bureau en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels*, et l'autre dans le cadre de ses responsabilités en vertu de la *Loi sur la protection des renseignements personnels et les documents électroniques* LPRPDE). Son bureau a obtenu 6,7 millions de dollars pour ses opérations touchant la LPRPDE, mais ce financement est arrivé à terme à la fin de l'exercice 2003-2004 et a été depuis renouvelé sur une base annuelle dans le cadre du budget supplémentaire. C'est pourquoi son bureau tente de négocier avec le Secrétariat du Conseil du Trésor en vue d'harmoniser ces deux sources et de veiller à la satisfaction de ses besoins financiers à long terme. Mme Stoddart a indiqué que

son bureau soumettrait en 2005 une demande visant un financement permanent à long terme.

C'est toutefois davantage la question de l'indépendance, plus que l'insuffisance des fonds, qui inquiète la commissaire à la protection de la vie privée. Elle estime que le mécanisme en place ne lui accorde pas l'indépendance financière face au gouvernement et qu'exigent ses fonctions.

> Mis à part le fait que nous soyons un agent du Parlement, nous devons tenir compte de la nature même de notre rôle d'ombudsman des secteurs public et privé concernant les questions de protection de la vie privée. L'indépendance nécessaire à notre rôle d'ombudsman a été reconnue par la Cour suprême du Canada dans la décision *Lavigne*[1] de 2002, qui affirme que nous sommes, et je cite, « indépendants de l'administration gouvernementale ». (10 février 2005)

Le Comité s'inquiète des questions soulevées par ces hauts fonctionnaires du Parlement et a voulu enquêter sur le financement de leurs bureaux.

---

[1] Lavigne c. Canada *(Commissariat aux langues officielles)*, 2002 CSC 53, disponible en ligne à http://www.lexum.umontreal.ca/csc-scc/cgi-bin/disp.pl/fr/pub/2002/vol2/html/2002rcs2_0773.html?query=%22Lavigne%22&langue=fr&selection=&database=en/jug&method=all&retour=/csc-scc/cgi-bin/srch.pl?language=en~~method=all~~database=en%2

CHAPITRE UN — LES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT ET LEURS INQUIÉTUDES AU SUJET DU FINANCEMENT DE LEURS BUREAUX

HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

Le terme « haut fonctionnaire du Parlement » renvoie à des concepts différents selon le contexte. Ce n'est pas un terme technique et il n'a pas été défini par la loi. Pour les besoins du présent rapport, c'est celui que nous avons choisi pour parler des trois commissaires que couvre notre mandat — terme qu'ils emploient eux-mêmes. Nous l'appliquons aussi aux postes de vérificateur général, de commissaire aux langues officielles et de directeur général des élections.

L'importance du terme est rapidement devenue évidente. Les hauts fonctionnaires du Parlement doivent rendre compte directement au Parlement plutôt qu'au gouvernement fédéral ou à un ministre en particulier. Leur indépendance face au gouvernement est ainsi mise en évidence. Ils exercent des fonctions définies par la loi et sont comptables à l'une ou aux deux chambres du Parlement, habituellement par l'entremise du Président du Sénat ou de la Chambre des communes. La nomination de ces hauts fonctionnaires suppose habituellement — mais pas nécessairement — la participation de l'une ou des deux chambres du Parlement[2]. Pour l'essentiel, leur indépendance est assurée par des modalités fixes concernant leur nomination, leurs rapports et leur renvoi, ainsi que par le contrôle général qu'ils exercent sur les opérations de leur bureau. On a toutefois exprimé la crainte que le processus actuel d'affectation budgétaire puisse ne pas constituer la meilleure façon d'assurer l'indépendance et l'intégrité fonctionnelle de ces bureaux. En effet, étant donné les structures de rapport et de reddition des comptes qui les régissent, ces hauts fonctionnaires du Parlement craignent, pour la plupart, que le mécanisme de financement actuel puisse entraîner un conflit d'intérêts entre eux et le gouvernement, ou du moins une apparence de conflit d'intérêts[3].

Le Comité et la plupart des témoins ayant comparu dans le cadre de notre étude les désignent sous le terme de hauts fonctionnaires du Parlement. Toutefois, on les appelle aussi, au Bureau du Conseil privé et dans la fonction publique, des « agents du Parlement ». Le terme « agent » fait ressortir le fait que les titulaires exécutent des fonctions pour le compte du Parlement et qu'ils relèvent de lui. Le terme « agent du

---

2 Soulignons toutefois que les procédures de nomination de ces hauts fonctionnaires du Parlement ne sont pas uniformes, malgré la recommandation formulée à cet égard en 2001 par le Comité spécial sur la modernisation et l'amélioration de la procédure à la Chambre des communes.
http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/1/SMIP/Studies/Reports/SMIP/page19-20-F.htm

3 Le commissaire à l'éthique et le directeur général des élections ne sont pas d'avis que cette possibilité de conflit s'applique à leur bureau.

Parlement » peut cependant porter à confusion, car on l'emploie par exemple pour désigner le Président de la Chambre des communes ou du Sénat, le sergent d'armes ou le légiste et conseiller parlementaire. Ces derniers font partie du Parlement et l'appuient sur les plans de la procédure et de l'administration, tandis que les hauts fonctionnaires, faisant l'objet de notre étude, exercent un rôle de « chien de garde » ou de contrôle à l'égard du gouvernement, afin d'aider le Parlement à s'acquitter de ses responsabilités en matière de surveillance et de reddition des comptes.

D'autres organismes, comme la Commission canadienne des droits de la personne et la Commission de la fonction publique, sont parfois considérés comme faisant partie de la même catégorie que les hauts fonctionnaires du Parlement. Cela s'explique du fait qu'ils jouissent d'une certaine indépendance et exercent une fonction de « chien de garde » similaire. De même, dans certains cas, c'est aussi le Parlement qui nomme les membres de ces organismes ou ratifie leur nomination. Notre étude ne couvre pas ces organismes.

PRÉOCCUPATIONS QUANT AU PROCESSUS DE FINANCEMENT DES BUREAUX DES HAUTS FONCTIONNAIRES DU PARLEMENT

La présente étude a été lancée pour répondre aux inquiétudes soulevées par les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée quant au processus de financement annuel de leurs bureaux respectifs. Ceux-ci soumettent des prévisions budgétaires au Secrétariat du Conseil du Trésor et ce n'est qu'après avoir été approuvées par le Conseil du Trésor qu'elles sont soumises à l'examen de la Chambre des communes, puis du Comité. Quant au commissaire à l'éthique, Bernard Shapiro, dont le bureau est en fonction pour la première année, il est financé en vertu d'un mécanisme différent plus indépendant du gouvernement.

Ce mécanisme, dont l'application aux autres hauts fonctionnaires du Parlement vaudrait la peine d'être envisagée, selon ce qu'a indiqué le commissaire à l'information lors de sa comparution devant le Comité, en novembre 2004, est prévu à l'article 72.04 de la *Loi sur le Parlement du Canada*. Il exclut spécifiquement toute participation du Secrétariat du Conseil du Trésor à l'élaboration des propositions budgétaires.

> 72.04(8) L'état estimatif est examiné par le Président de la Chambre des communes puis transmis au président du Conseil du Trésor, qui le dépose devant la Chambre avec les prévisions budgétaires du gouvernement pour l'exercice.

Nous savons que d'autres comités parlementaires ont été saisis de la question du financement des hauts fonctionnaires du Parlement au cours des dernières années. En juin 2003, par exemple, dans son rapport sur l'affaire Radwanski[4], le Comité permanent des opérations gouvernementales et des prévisions budgétaires de la Chambre des

---

[4] En juin 2003, l'ancien commissaire à la vie privée, George Radwanski, avait démissionné de son poste pendant l'enquête effectuée sur ses pratiques en matière de finances et de ressources humaines.

communes avait insisté sur la nécessité de procéder à l'examen complet de la structure et des fonctions des postes de hauts fonctionnaires du Parlement, y compris du cadre redditionnel qui régit leur relation tant avec le gouvernement qu'avec le Parlement[5]. Il avait en outre recommandé qu'un comité de la Chambre étudie et fasse rapport sur le rôle et les fonctions des hauts fonctionnaires du Parlement, leur indépendance, leur cycle budgétaire et « d'autres éléments de leur reddition de comptes au Parlement[6] ».

Par ailleurs, les inquiétudes soulevées au sujet du financement des activités du bureau du vérificateur général et d'autres questions ont convaincu le Comité permanent des comptes publics de la Chambre des communes de déposer un septième rapport en février 2005[7]. À l'époque, le Comité des comptes publics avait indiqué qu'il était au courant depuis de nombreuses années des problèmes relatifs au mode de financement du bureau du vérificateur général. On peut lire dans son rapport que les discussions entre le vérificateur général et le Secrétariat du Conseil du Trésor sur un nouveau mécanisme de financement s'étendaient bien au-delà de ce qui peut être considéré comme un délai raisonnable. Le Comité avait recommandé qu'un nouveau mécanisme de financement soit établi pour le bureau du vérificateur général avant la fin d'octobre 2005 de façon à « protéger l'indépendance du bureau et à lui permettre de répondre aux attentes du Parlement[8] ».

---

5 *Étude relative au Bureau du commissaire à la vie privée*, juin 2003, disponible en ligne à http://www.parl.gc.ca/infocomdoc/37/2/OGGO/Studies/Reports/oggorp05/03-cov2-f.htm

6 Recommandation n° 1 : Que la Chambre mandate un Comité permanent ou spécial d'étudier et de faire rapport sur le rôle et les fonctions des hauts fonctionnaires du Parlement, et notamment sur :

- le processus de nomination des hauts fonctionnaires du Parlement;
- l'indépendance et les pouvoirs requis par ces derniers, avec propositions pratiques;
- les salaires et avantages, et la façon de les établir;
- le cycle budgétaire annuel des Commissariats du Parlement et d'autres éléments de leur reddition de comptes au Parlement;
- les mesures de renvoi des titulaires.

7 Disponible en ligne à http://www.parl.gc.ca/committee/CommitteePublication.aspx?COM=8989&SourceId=100377&SwitchLanguage=1

8 Recommandation n° 2 : Qu'un nouveau mécanisme de financement soit établi pour le Bureau du vérificateur général avant la fin d'octobre 2005 de façon à protéger l'indépendance du Bureau et à lui permettre de répondre aux attentes du Parlement.

CHAPITRE DEUX — CE QUE LE COMITÉ A ENTENDU

Au cours de son étude, le Comité a tenu une série de réunions pour colliger des informations auprès de tous les hauts fonctionnaires du Parlement, d'universitaires de ce champs d'expertise et de représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui oriente le conseil de gestion du gouvernement, le Conseil du Trésor. Soulignons qu'en marge de nos travaux se tiennent des consultations entre le Secrétariat du Conseil du Trésor et les hauts fonctionnaires du Parlement en vue d'élaborer, puis de tester un nouveau mécanisme de financement pour leurs bureaux. Ces consultations se poursuivront sans doute après la publication du présent rapport.

On reproche notamment à l'actuel mécanisme de financement de ne pas accorder suffisamment de fonds, d'être lent, de manquer de transparence et de ne pas suivre l'évolution des besoins financiers au même rythme que les progrès technologiques, l'élargissement des mandats et la sollicitation croissante des services des hauts fonctionnaires du Parlement.

INDÉPENDANCE DU GOUVERNEMENT MAIS NON DU PARLEMENT

Les hauts fonctionnaires du Parlement ont exprimé leur malaise face à un mécanisme qui les oblige à demander des fonds à l'entité même dont ils sont censés examiner le rendement, c'est-à-dire le gouvernement. Comme l'a décrit John Reid, commissaire à l'information :

> Sauf tout le respect que je vous dois, il est très difficile pour le gouvernement de jouer les deux rôles, celui de bailleur de fonds et celui d'objet d'enquête. Je pense qu'en pareille situation il doit y avoir une certaine friction. Voilà pourquoi, à tout prendre, je préfère que ce soit les députés qui assument la responsabilité du financement au lieu que cela soit aux mains du gouvernement. (10 février 2005)

La possibilité que le gouvernement se retrouve en conflit d'intérêts parce qu'il serait à la fois source de financement et objet d'enquête s'applique à l'ensemble des hauts fonctionnaires du Parlement couverts par notre étude, à l'exception de deux d'entre eux. Comme nous l'avons expliqué au Chapitre Un, le bureau du commissaire à l'éthique est déjà financé selon un mécanisme géré par le Parlement. Quant au directeur général des élections, le gros de son budget lui est accordé selon des paramètres rigoureusement prescrits par la *Loi électorale du Canada*. Seuls les salaires de son personnel permanent proviennent d'un crédit annuel inscrit au processus budgétaire.

Contrairement à la plupart des autres hauts fonctionnaires du Parlement, le directeur général des élections ne joue pas le rôle d'ombudsman. Il veille plutôt à l'application de deux droits démocratiques fondamentaux : le droit de voter et le droit de se porter candidat à une élection. Le mécanisme de financement qui régit son bureau, mais plus encore les processus de nomination et de renvoi, en garantissent l'indépendance

politique. De plus, le directeur général des élections fait rapport publiquement et comparaît une fois l'an devant le Comité permanent de la procédure et des affaires de la Chambre pour faire examiner son budget. Jean-Pierre Kingsley, directeur général des élections, explique ainsi les deux sources de financement de son bureau, et en particulier son obligation d'obtenir une autorisation législative :

> Deux autorisations budgétaires du Parlement financent les activités du bureau du directeur général des élections : une autorisation législative et un crédit annuel. Ces autorisations permettent toutes deux d'engager des dépenses et sont conformes au principe constitutionnel selon lequel on ne peut utiliser les deniers publics sans l'approbation du Parlement. ... Sans autorisation législative, il serait impossible de remplir les tâches liées à la conduite des élections de façon efficace, efficiente, indépendante et impartiale. En effet, comme la date d'une élection n'est pas connue d'avance, un crédit annuel ne serait pas adéquat. En outre, l'efficacité, l'équité et l'impartialité du processus électoral reposent toutes sur un financement non régi par l'exécutif et libre de toute ingérence politique. (15 février 2005)

Pour le commissaire à l'éthique et le directeur général des élections, les mécanismes en place contribuent déjà, sans doute, à préserver dans une certaine mesure leur indépendance du gouvernement. Pour les autres hauts fonctionnaires du Parlement, il conviendrait d'intensifier le rôle des parlementaires dans l'établissement de leurs budgets afin d'éviter l'apparence de conflit d'intérêts qui pourrait survenir lorsqu'un ministère est à la fois bailleur de fonds et objet d'enquête. Dyane Adam, commissaire aux langues officielles, a évoqué la délicatesse de la situation dans laquelle elle se trouve du fait qu'elle est obligée de demander une approbation budgétaire à la même entité qu'elle est chargée de critiquer. Sheila Fraser, vérificatrice générale du Canada, estime également que tout nouveau mécanisme de financement devrait inclure une forte participation des parlementaires.

Craig Forcese, professeur à l'Université d'Ottawa, avance qu'il existe aussi un fondement juridique à la nécessité d'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement. Comme en témoigne l'affaire *Rowat*[9], pour que le commissaire à l'information puisse exercer validement ses pouvoirs d'enquête et de sanction pour outrage en vertu de la *Loi sur l'accès à l'information*, il doit être indépendant du gouvernement. M. Forcese applique cet argument à l'ensemble des hauts fonctionnaires du Parlement.

> [A]u moins cinq hauts fonctionnaires du Parlement sont tenus de respecter des normes d'indépendance similaires à celle des tribunaux. Ces cinq hauts fonctionnaires — les commissaires à l'information, à la protection de la vie privée, aux langues officielles et à l'éthique et le vérificateur général — possèdent les pouvoirs d'une cour d'archives, ce qui leur permet d'obliger les témoins à comparaître et à témoigner devant eux. Ils ont donc le pouvoir de sanction pour outrage au tribunal lorsqu'il est commis devant eux. Parce qu'ils possèdent ce pouvoir, la Constitution exige que ces hauts fonctionnaires soient suffisamment indépendants du gouvernement. (8 mars 2005)

---

9 Rowat c. Canada *(commissaire à l'information)* [2000] C.F.J. n° 832 (C.F.S.P.I.).

Dans un mémoire présenté à notre comité, Paul Thomas, professeur à l'Université du Manitoba, a aussi insisté sur le caractère essentiel de l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement face au gouvernement. Il soutient que le processus d'établissement des budgets devrait tenir compte de la primauté de leur lien avec le Parlement. Il a également rapporté qu'en tant que fonctionnaires chargés d'aider le Parlement à s'acquitter de ses fonctions d'examen et de reddition des comptes, ces hauts fonctionnaires indépendants ne devraient pas être sujets à un contrôle exécutif unilatéral de leurs budgets et de leurs effectifs. M. Thomas reconnaît toutefois que leurs bureaux ne sauraient être entièrement à l'abri des réalités financières pangouvernementales de l'heure et qu'ils devaient par ailleurs être tenus responsables « de la gestion économe, de l'efficience et de l'efficacité de leurs dépenses[10] ».

Les recommandations que nous formulons ici tiennent compte de l'importance de protéger les hauts fonctionnaires du Parlement contre tout conflit pouvant résulter, d'une part, de leur rôle de « gendarme » chargé d'examiner le rendement du gouvernement à l'égard de diverses obligations législatives et, d'autre part, de leur dépendance financière face à ce même gouvernement. L'insuffisance de fonds menace de saper la capacité des hauts fonctionnaires à faire respecter ces obligations créées pour eux par le Parlement. Comme l'a toutefois souligné la vérificatrice générale Sheila Fraser, les préoccupations des hauts fonctionnaires vont bien au-delà des questions d'argent.

> Nous ne demandons pas plus d'argent. Ce que nous demandons, c'est un examen approfondi du bureau, ce qui en fait pourrait même faire économiser de l'argent, ainsi qu'un processus qui ne nous obligerait pas à négocier avec un analyste du Secrétariat du Conseil du Trésor, lequel nous forcerait à présenter une demande que le Secrétariat refuserait de présenter au Conseil du Trésor. À mon avis, c'est totalement inacceptable. Je ne peux pas faire du lobbying auprès d'un ministre et lui dire : « Nous avons cette demande et vos fonctionnaires sont en train de la bloquer », et ensuite voir mon budget réduit de 15 p. 100. C'est quasiment ce qui s'est produit l'année dernière. Je ne demande pas plus d'argent. Je demande un processus qui nous permettrait de remplir une fonction d'analyse critique qui soit indépendante et stimulante et nous rendrait responsables envers le Parlement, puisque c'est bien de lui que nous relevons. (24 février 2005)

AUTRES OBJECTIFS

En plus d'insister sur l'importance de maintenir l'indépendance des hauts fonctionnaires du Parlement, les témoins ont exhorté le Comité à envisager d'autres critères dans l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement. Ce mécanisme devrait par exemple comprendre des éléments du processus gouvernemental d'élaboration et d'approbation des budgets, afin qu'on rende compte à la population de la façon dont on dépense les deniers publics. Pour l'instant, ces éléments se retrouvent principalement dans la fonction d'analyse critique qu'exerce le Secrétariat du Conseil du

---

10 Paul G. Thomas, *Notes pour un mémoire au Comité permanent de l'accès à l'information, de la protection des renseignements personnels et de l'éthique de la Chambre des communes sur le mécanisme de financement des hauts fonctionnaires du Parlement*, 5 mars 2005, page 1.

Trésor. Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire au Secteur des opérations gouvernementales (Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada), soutient que le meilleur mécanisme de financement présenterait avant tout « un juste équilibre entre l'indépendance des mandataires, le rôle essentiel du Parlement et la responsabilité du gouvernement sur le plan de la saine intendance des ressources ». (17 février 2005)

Le Secrétariat du Conseil du Trésor met en question les hauts fonctionnaires du Parlement ainsi que l'ensemble des autres ministères, organismes et sociétés de la Couronne, pour veiller à ce que les conséquences de leurs propositions de programmes soient soigneusement analysées dans le contexte des priorités et du haut fonctionnaire, et du gouvernement en poste. En outre, leurs propositions de programmes doivent être examinées à la lumière des politiques du Conseil du Trésor s'y appliquant. En général, il faut obtenir l'approbation du gouvernement avant de mettre de nouvelles politiques ou mesures en œuvre.

Le personnel du Secrétariat du Conseil du Trésor examine les propositions budgétaires des hauts fonctionnaires et formulent ensuite des recommandations à l'endroit des ministres du Conseil du Trésor en vue de les faire approuver, refuser ou approuver avec conditions. Une fois que le Secrétariat du Conseil du Trésor a reçu la demande de financement par reconduction d'un haut fonctionnaire, il doit veiller à ce que les nouvelles dépenses soient assorties d'une source de financement : budget, cadre financier ou réaffectation interne, par exemple. Une fois la source de financement établie, un analyste des programmes examine la demande en se fondant sur les critères suivants :

- Autorisations — La proposition est-elle conforme à la législation, à la réglementation, au mandat du ministère et aux autorisations découlant de la politique en vigueur?
- Priorités — Comment la proposition affecte-t-elle les priorités plus larges du gouvernement?
- Abordabilité — Quels sont les coûts de la proposition, et qui devraient les payer?
- Efficacité — La proposition permettra-t-elle de réaliser les objectifs souhaités de la politique?
- Exécution des programmes — Pourrait-on mieux réaliser la proposition en procédant différemment?
- Prudence, probité et équité — A-t-on prévu des mesures appropriées pour protéger les fonds publics?
- Mesure du rendement — A-t-on bien compris les résultats à obtenir, et est-on à même de mesurer ou d'évaluer le succès de la proposition?

Au-delà des critères financiers appliqués par le Secrétariat du Conseil du Trésor, les décisions relatives au financement des hauts fonctionnaires du Parlement pourraient aussi reposer sur des avis techniques et professionnels externes. Dans certains cas, les hauts fonctionnaires du Parlement ont avancé que les spécialistes pouvaient apporter un

éclairage profitable sur les progrès — technologiques ou autres — entraînant l'élargissement de leur champ d'action, ce qui aidait les décideurs à évaluer les demandes d'ajustement des dépenses. La vérificatrice générale et la commissaire à la vie privée ont toutes deux souligné l'utilité de ces intervenants externes, ce dont témoignent leurs recommandations sur le remaniement du mécanisme de financement.

Lors de sa comparution devant notre comité, Sheila Fraser a souligné à quel point il était essentiel que les activités de son bureau soient remises en question par des experts connaissant bien le fonctionnement des organismes de vérification. (24 février 2005) La commissaire à la vie privée, Jennifer Stoddart, a de son côté précisé que la circulation globale des renseignements personnels et les progrès technologiques s'y rattachant exigeaient, selon elle, l'opinion d'experts capables d'évaluer correctement ses demandes de budget. (10 février 2005)

Les témoins ont aussi discuté de la pertinence pour les comités permanents de la Chambre des communes desquels les hauts fonctionnaires relèvent actuellement de participer davantage aux décisions d'ordre financier qui les concernent. Si certains hauts fonctionnaires, comme la commissaire aux langues officielles, soutiennent que leurs compétences les rendent aptes à participer au processus d'établissement des budgets, d'autres estiment qu'ils devraient se limiter à examiner, à superviser et à appuyer le travail de « leurs » hauts fonctionnaires du Parlement et laisser les finances à un autre organe parlementaire. Des comités parlementaires spécialisés continueraient de recevoir les rapports des hauts fonctionnaires du Parlement, d'écouter leurs doléances et de traiter leurs budgets.

De nombreux témoins ont par ailleurs recommandé d'allonger la période couverte par le processus de financement afin que les ressources soient allouées sur une plus longue période. Le processus budgétaire annuel lui-même consomme beaucoup de ressources et il serait plus efficace d'en allonger la période d'application, comme le préconise le professeur Forcese :

> Un système plus efficient qui tiendrait compte des préoccupations en matière d'indépendance pourrait consister en un régime de financement pluriannuel fondé sur une formule de financement établie à l'avance qui déterminerait l'augmentation à verser en fonction d'un repère objectif comme l'inflation, la taille du gouvernement, le nombre de plaintes reçues par le haut fonctionnaire ou un autre critère similaire. Évidemment, même dans ce système, il faudrait procéder à une forme d'examen pour établir le budget initial du bureau de chaque haut fonctionnaire. De plus, il faudrait s'assurer par des mises à jour périodiques que le mécanisme fonctionne comme il convient. Toutefois, l'examen du budget des hauts fonctionnaires par le Parlement, le gouvernement ou un groupe d'experts devrait avoir lieu assez rarement pour minimiser la perception que les hauts fonctionnaires sont redevables à un de ces groupes. (8 mars 2005)

Divers témoins nous ont confirmé, nous le répétons, qu'il y avait déjà un bon bout de temps qu'on tentait de mettre en place un nouveau mécanisme de financement et qu'il conviendrait de l'instaurer, du moins à titre d'essai, d'ici le prochain cycle financier. La

vérificatrice générale, par exemple, soutient qu'il serait grand temps d'en finir avec l'étape des études et des examens et d'aller de l'avant.

> En 2001, une décision du Conseil du Trésor précisait qu'un mécanisme devait être établi avant décembre 2002. Or, nous sommes actuellement en février 2005, et on en discute encore. Je peux comprendre que ce ne soit pas la première des priorités du Secrétariat, mais il reste qu'on a vraiment fait très peu de progrès et on a obtenu très peu de réaction de la part des fonctionnaires à cet égard. ... Cela fait toujours l'objet de discussions. Des études de tous les modèles possibles ont été réalisées, et ils commencent maintenant à dire qu'ils voudraient refaire ces études. À mon avis, des études, on en a assez eu. (24 février 2005)

CHAPITRE TROIS — LES MODÈLES DE FINANCEMENT

Tout au long de nos audiences, on nous a présenté diverses options pour le financement des bureaux des hauts fonctionnaires du Parlement. Quatre modèles en sont ressortis : le modèle du commissaire à l'éthique, le modèle du Royaume-Uni, le modèle du groupe d'experts et le modèle pluriannuel.

LE MODÈLE DU COMMISSAIRE À L'ÉTHIQUE

Tel que mentionné plus haut dans le présent rapport, avec le modèle du commissaire à l'éthique, les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement seraient d'abord examinés par le Président de la Chambre des communes ou du Sénat, ou les deux, qui les acheminerait ensuite au président du Conseil du Trésor pour présentation avec les budgets des dépenses du gouvernement pour l'exercice financier concerné. Par conséquent, ils ne seraient pas sujets à l'examen détaillé du Secrétariat du Conseil du Trésor ou à l'approbation du Conseil du Trésor.

Le commissaire à l'information, John Reid, s'est avéré un ardent défenseur du modèle du commissaire à l'éthique, notamment parce qu'il gagnerait ainsi l'appui du Président de la Chambre des communes ou du Sénat, qui veillerait au « bien-être administratif » de son bureau.

> Nous n'avons pas de ministre, à toutes fins pratiques, pour aller nous défendre au Conseil du Trésor. Théoriquement, nous nous adressons au Conseil du Trésor par l'intermédiaire du ministre de la Justice, mais il n'a pas pour rôle de nous défendre. ... C'est important, car il y a des arbitrages qui se font au Conseil du Trésor, mais nous n'avons aucun ministre au sein du Cabinet qui considère avoir la responsabilité de s'occuper de nous. (10 février 2005)

La pertinence de ce modèle pour les autres hauts fonctionnaires semble moins évidente. Si le commissaire à l'information avoue préférer un mécanisme qui soit simple, transparent et compatible avec la nature de son bureau, il reconnaît ne pas avoir à tenir compte de la même vaste gamme de questions politiques que la commissaire à la vie privée, par exemple. À tout prendre, John Reid a déclaré qu'à titre de haut fonctionnaire du Parlement, il devrait faire examiner son budget par le Parlement et non par le pouvoir exécutif, c'est-à-dire les ministres de la Couronne qui siègent au Conseil du Trésor.

Bernard Shapiro, commissaire à l'éthique, se dit satisfait de son mécanisme de financement actuel, surtout du fait qu'il serait tout à fait inapproprié, dans son cas, que ce soit un organe du gouvernement qui prenne les décisions financières touchant son bureau. Il reconnaît toutefois qu'il y aurait lieu d'instaurer un mécanisme de supervision ou d'analyse critique pour appuyer le Président de la Chambre des communes, et proposerait à cet égard des programmes annuels de vérification externe et interne. Le commissaire

suggère aussi qu'un comité parlementaire procède à un examen ultérieur des activités de son bureau pour régler, le cas échéant, les problèmes de reddition des comptes.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor doutent que le modèle du commissaire à l'éthique convienne parfaitement aux autres hauts fonctionnaires du Parlement. Ils craignent notamment que la faible intervention du gouvernement à ce mécanisme ne nuise à sa responsabilité en matière de saine gestion des ressources publiques. À leurs yeux, il s'agirait d'un modèle trop simple pour les autres hauts fonctionnaires dont les mandats sont plus larges et les incidences budgétaires plus lourdes, car dans leur cas, les questions de supervision, d'analyse critique du budget et de reddition des comptes deviennent plus complexes.

Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor ont proposé au Comité quelques versions modifiées du modèle du commissaire à l'éthique. Dans un premier exemple, les propositions budgétaires passeraient d'abord par les rouages de gestion du Parlement, sans doute par l'entremise de la régie interne de la Chambre des communes et du Sénat. Les Présidents des deux chambres en acheminerait ensuite les résultats au Conseil du Trésor pour qu'ils soient présentés dans le budget des dépenses du gouvernement. Il y aurait donc intervention des comités parlementaires et du Secrétariat du Conseil du Trésor, qui serait chargé d'établir des paramètres budgétaires généraux et d'en examiner le rendement.

Dans un deuxième exemple, on combinerait les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement en une seule grande enveloppe parlementaire. Les budgets des dépenses seraient alors préparés pour eux de la même façon qu'on le fait actuellement pour la Chambre des communes, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement. Les représentants du Secrétariat du Conseil du Trésor insistent toutefois pour dire qu'il y aurait lieu de prévoir un mécanisme d'administration et d'analyse critique des budgets et de tenir compte de certains aspects législatifs et peut-être même constitutionnels. En outre, le professeur Paul Thomas, dans son mémoire au Comité, a fait savoir qu'un modèle ainsi fondé sur des « parts appropriées » pourrait s'avérer problématique en cas de compressions budgétaires, car les bureaux à grande visibilité risqueraient de « battre » les organismes de moindre envergure.

LE MODÈLE DU ROYAUME-UNI

Comme on l'a déjà mentionné, depuis quatre ans, la vérificatrice générale cherche à trouver un mécanisme de financement qui serait indépendant du Secrétariat du Conseil du Trésor, un ministère dont elle doit faire la vérification. Dans sa quête d'un nouveau processus d'établissement du budget, la vérificatrice générale a présenté diverses options dont l'une utilise comme modèle le mécanisme de financement prévu pour le National Audit Office (bureau national de la vérification) du Royaume-Uni.

Dans ce pays, une commission parlementaire créée par une loi et réunissant des représentants de tous les partis examine le projet de budget du National Audit Office et dépose un rapport au Parlement en incluant toute modification qu'elle juge nécessaire. Connu sous le nom de Public Accounts Commission (commission des comptes publics), cet organisme comprend le président du Comité des comptes publics, le chef du gouvernement et sept autres députés nommés par la Chambre, mais ne siégeant pas au Cabinet. Les membres de la commission demeurent en poste tant qu'ils ne renoncent pas à se présenter à une élection, qu'ils conservent leur poste de député ou qu'un autre député n'est pas proposé ou nommé à leur place. La commission se réunit habituellement deux fois par an et doit prendre en compte les avis du Comité des comptes publics et du Trésor (l'équivalent du ministère des Finances).

L'une des principales préoccupations soulevées par les témoins à l'égard de ce modèle est que l'argent versé au contrôleur et au vérificateur général du R.-U. provient directement du budget des dépenses déposé devant la Chambre des communes par la commission. Notre Constitution prévoit plutôt que c'est la Couronne qui engage les dépenses et que le rôle du Parlement se limite à approuver, rejeter ou réduire les propositions de dépenses, comme le montrent les articles 53 et 54 de la *Loi constitutionnelle de 1867*[11].

Les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que le modèle britannique pourrait être adapté de manière à respecter notre cadre constitutionnel et conventionnel relatif au processus budgétaire, en s'inspirant peut-être du processus budgétaire prévu pour la Chambre, le Sénat et la Bibliothèque du Parlement. Ces budgets sont en effet établis et étudiés au moyen des mécanismes internes du Parlement et le budget des dépenses est ensuite présenté au Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre du processus budgétaire du gouvernement. Le Conseil du Trésor dépose simplement ces budgets avec les autres budgets des dépenses du gouvernement; ils ne font pas l'objet d'un examen et d'une analyse critique par le Conseil du Trésor.

On a aussi proposé que le modèle britannique soit modifié par l'établissement d'un comité parlementaire élargi qui compterait des représentants de tous les partis et des deux chambres du Parlement. En fait, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont indiqué que les comités parlementaires pourraient examiner les budgets des dépenses proposés par les hauts fonctionnaires du Parlement à la lumière des données du gouvernement sur les paramètres du budget et le rendement. Les résultats de cet examen seraient ensuite utilisés par le Conseil du Trésor pour mettre la dernière main aux budgets des dépenses.

---

[11] **53.** Tout bill ayant pour but l'appropriation d'une portion quelconque du revenu public, ou la création de taxes ou d'impôts, devra originer dans la Chambre des Communes.

54. Il ne sera pas loisible à la Chambre des Communes d'adopter aucune résolution, adresse ou bill pour l'appropriation d'une partie quelconque du revenu public, ou d'aucune taxe ou impôt, à un objet qui n'aura pas, au préalable, été recommandé à la Chambre par un message du gouverneur général durant la session pendant laquelle telle résolution, adresse ou bill est proposé.

Ces fonctionnaires ont aussi proposé que les comités parlementaires concernés soient consultés par le Secrétariat du Conseil du Trésor concernant les budgets préparés par les hauts fonctionnaires du Parlement avant leur examen et leur finalisation dans le cadre du processus normal du Conseil du Trésor. On a toutefois reconnu que cette approche pourrait bien ne pas éliminer les apparences de conflits d'intérêts qui entachent le processus de financement actuel.

On a aussi discuté d'une option selon laquelle un ou des comités parlementaires recevraient des projets de budget des hauts fonctionnaires du Parlement pour examen et feraient ensuite rapport au Conseil du Trésor en vue de leur dépôt au Parlement dans le cadre du processus budgétaire normal. Ce processus semblerait similaire aux modèles de financement utilisés dans certaines provinces[12]. La commissaire aux langues officielles, lors de sa comparution devant le Comité, était clairement en faveur d'un examen parlementaire de son budget par les comités des langues officielles de la Chambre des communes et du Sénat :

> Dans notre cas, il semble logique que toutes les questions qui peuvent mettre en jeu notre indépendance ou notre budget soient soumises à l'examen des parlementaires par l'entremise des comités des langues officielles, car ils connaissent à fond les enjeux et les conséquences pratiques de nos propositions budgétaires. (15 février 2005)

Dans le mémoire qu'il a présenté au Comité, le professeur Thomas a toutefois servi un avertissement concernant le recours aux comités parlementaires pour le processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement. Il a souligné que bien qu'il ne semble pas que le gouvernement soit directement impliqué dans ce processus, il pourrait tout de même exercer des pressions indirectes sur un comité dans un gouvernement majoritaire. Ainsi, les dirigeants du parti au pouvoir pourraient demander à leurs députés de serrer la bride à une agence parlementaire qui dépense allègrement ou qui lui cause de l'embarras politique[13].

LE MODÈLE DU GROUPE D'EXPERTS

Un autre modèle proposé par la vérificatrice générale prévoit le recours à un groupe d'experts pour procéder à un examen critique des propositions budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement. Ce groupe d'experts ferait rapport sur l'ensemble et les

---

12 Par exemple, en Alberta et en Colombie-Britannique, les commissaires à l'information et à la protection de la vie privée soumettent leurs propositions budgétaires annuelles à un comité de l'assemblée législative pour approbation : au Comité permanent des affaires législatives en Alberta et au Comité permanent des finances et des services gouvernementaux en Colombie-Britannique. Les documents remis au Comité par le Bureau de la vérificatrice générale indiquent également que la majorité des lois provinciales sur le vérificateur général prévoient que les budgets des bureaux des vérificateurs généraux sont transmis à un comité de l'assemblée législative, qui peut formuler des recommandations ou apporter des modifications, le budget révisé étant ensuite soumis à l'assemblée législative pour inclusion dans le budget des dépenses de la province en vue de son approbation.

13 Paul Thomas, note 10, p. 3.

détails du budget des dépenses de chaque bureau aux Présidents de la Chambre et du Sénat et au président du Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre de l'examen parlementaire du processus budgétaire. Comme dans le cas du modèle du commissaire à l'éthique, les budgets des dépenses ne feraient pas l'objet d'un dernier examen détaillé par le Secrétariat du Conseil du Trésor ou d'une approbation par le Conseil du Trésor.

En vertu de la proposition de la vérificatrice générale, le groupe d'experts pourrait comprendre trois personnes respectivement nommées par le Président de la Chambre des communes, le Président du Sénat et le président du Conseil du Trésor. Ce groupe pourrait se réunir plusieurs fois par année, suivant le processus régulier de préparation et de présentation des demandes relatives aux budgets principaux et supplémentaires des dépenses. Il rencontrerait les hauts fonctionnaires du Parlement, leurs agents financiers supérieurs, et des fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor.

L'un des éléments positifs de ce modèle, selon la vérificatrice générale, est qu'il pourrait être mis en oeuvre sans modifier les lois et au moyen d'un protocole d'entente entre les deux Présidents, le président du Conseil du Trésor, et les hauts fonctionnaires du Parlement. La commissaire à la protection de la vie privée aimait aussi l'idée de ne pas avoir à changer les lois.

> Bien que les conditions et modalités opérationnelles restent à définir, notre Commissariat appuie le concept de création d'un comité d'experts. Le modèle du comité d'experts est conforme à la fonction d'indépendance de notre Commissariat et peut-être même — bien que je ne présume pas parler en leur nom — des autres hauts fonctionnaires du Parlement. Il est conçu pour fournir un régime d'imputabilité et de transparence qui fonctionne bien. D'autre part, cette approche ne requiert aucune modification législative, et c'est la formule que nous privilégions à l'heure actuelle. (10 février 2005)

D'un autre côté, au moins deux témoins se sont inquiétés que cette proposition puisse être interprétée comme une délégation des pouvoirs liés au processus d'établissement du budget de la part du Parlement et de l'exécutif. Ici aussi, des questions constitutionnelles pourraient être soulevées si des experts étaient autorisés à approuver des demandes budgétaires. De plus, le coût de ce groupe d'experts a suscité certaines inquiétudes, tout comme la possibilité de devoir en constituer plusieurs pour s'occuper de tous les hauts fonctionnaires du Parlement.

Le commissaire à l'éthique a toutefois reconnu que s'il fallait modifier son mécanisme de financement actuel, le modèle du groupe d'experts pourrait constituer un ajout raisonnable à son modèle avant la présentation du budget des dépenses du commissaire au Président de la Chambre des communes.

> Si, pour une raison ou une autre, d'autres modifications étaient jugées nécessaires, le groupe d'experts semble être un mécanisme raisonnable à insérer avant la présentation de nos prévisions budgétaires au Président de la Chambre. Cette solution a trois raisons de me plaire : premièrement, elle maintient l'indépendance du Bureau par rapport à la législature et au gouvernement, qui sont tous les deux

> assujettis aux régimes d'éthique que nous administrons; deuxièmement, si le groupe est choisi avec soin, le Président de la Chambre des communes recevrait des avis reposant sur un savoir-faire et un jugement véritablement indépendants; troisièmement, elle permet de reconnaître la valeur d'un examen parlementaire a posteriori grâce à la structure des comités[14].

En fait, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor étaient d'accord pour qu'un groupe d'experts participe au processus d'analyse budgétaire sous la direction du Parlement et du gouvernement. D'autres témoins ont aussi indiqué qu'un tel groupe pourrait seconder un comité parlementaire ou collaborer avec les hauts fonctionnaires du Parlement pour élaborer des présentations budgétaires.

LE MODÈLE DE FINANCEMENT PLURIANNUEL

L'idée d'une formule de financement permanente et durable pour les hauts fonctionnaires du Parlement a été présentée de manière détaillée par le professeur Forcese lors de sa comparution devant le Comité :

> J'ai donc pensé à une formule pluriannuelle qui établirait le financement de base des hauts fonctionnaires du Parlement, pour éviter à ceux-ci l'obligation qu'ils ont actuellement de s'adresser chaque année au Conseil du Trésor ou pour écarter au moins la perception que leurs activités dans une année donnée pourraient influencer la mesure dans laquelle le gouvernement est disposé à leur accorder un financement suffisant. L'idée a des incidences sur la question de l'indépendance ainsi que sur les frais entraînés par l'établissement d'un groupe d'experts. (8 mars 2005)

Avec ce modèle, le financement augmenterait automatiquement selon un repère objectif et sur une période de temps donné (p. ex. cinq ans). Les majorations annuelles pourraient être fondées sur des critères objectifs liés aux fonctions particulières de chaque haut fonctionnaire (p. ex., le nombre de plaintes reçues par le commissaire à l'information). Si la formule de financement était adoptée par voie législative, ces critères pourraient être énoncés dans la loi. En fait, on pourrait envisager d'inclure d'autres critères comme l'état de l'économie au moment de la majoration projetée.

Un inconvénient possible de la formule de financement pluriannuel est que le Parlement, un groupe d'experts ou l'exécutif devrait tout de même procéder à un examen pour déterminer les crédits initiaux. Des examens subséquents pourraient aussi se révéler nécessaires à la fin de la période de temps prévue afin de s'assurer que les crédits de départ et la formule de majoration établie conviennent toujours.

Dans leur mémoire au Comité, les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor ont mentionné des modèles quelque peu similaires qui pourraient être adoptés pour les hauts fonctionnaires du Parlement. Ainsi, on a proposé d'adopter une formule de

---

[14] Lettre au greffier du Comité, le 8 mars 2005.

financement où les crédits de départ pourraient par exemple être rajustés en fonction de l'augmentation ou de la réduction du budget du gouvernement ou d'un autre repère similaire. On pourrait aussi mettre en oeuvre un *processus d'examen cyclique qui* permettrait un financement pluriannuel fondé sur des prévisions des ressources requises préparées par les hauts fonctionnaires et ensuite validées par des examens des ressources et de la gestion effectués par le Secrétariat du Conseil du Trésor.

Le professeur Thomas, dans son mémoire au Comité, a également reconnu qu'on pourrait indexer les dépenses des hauts fonctionnaires du Parlement en fonction d'un repère donné (augmentation moyenne des dépenses du gouvernement, intensification des activités, etc.). Il a toutefois souligné que cette approche semble à première vue simple, mais qu'elle peut comporter un certain nombre de lacunes dont la principale est justement de devoir trouver ce repère approprié.

> Trouver le point de référence le plus approprié sera sujet à controverse et artificiel, car cette façon de faire substitue le calcul à la délibération et au jugement. Lorsque les circonstances changeront, la nature automatique de la formule pourrait entraîner des avantages inopportuns ou des insuffisances pour des organismes particuliers[15].

---

15 Thomas, note 10, p. 3.

CONCLUSION

Il ne fait pas de doute que l'actuel processus d'établissement des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement soulève de graves préoccupations. Le Comité estime qu'on ne peut se contenter du statu quo. La situation présente laisse à tout le moins croire que les fonctions cruciales de ces hauts fonctionnaires pourraient être entravées par des restrictions budgétaires imposées par l'organisme même dont ils sont chargés de scruter les actions. Tous nos témoins, y compris les fonctionnaires du Secrétariat du Conseil du Trésor, étaient préoccupés par l'actuel mécanisme de financement; toutefois, les opinions divergeaient quant à la meilleure façon de résoudre ce problème.

Tout le monde ne s'entendait pas sur le modèle de financement à utiliser pour les hauts fonctionnaires du Parlement, mais il nous a semblé qu'il existait un consensus général sur ce qui devrait guider l'élaboration d'un nouveau mécanisme de financement. Premièrement, le processus d'établissement du budget ne doit plus être la responsabilité exclusive de l'exécutif même s'il faut en même temps maintenir un mécanisme approprié pour l'examen du rendement, l'analyse critique du budget et la reddition de comptes. Le Parlement doit jouer un rôle plus important et plus crucial dans le processus d'établissement du budget, et les décisions relatives à l'attribution des ressources doivent être fondées sur une analyse objective et experte. Le processus devrait être pratique, transparent, simple et rapide. Enfin, le système devrait tenir compte des différences qui existent dans les mandats des divers hauts fonctionnaires et dans les rapports qu'ils doivent présenter.

Le Comité est convaincu qu'un organisme parlementaire doit étudier les présentations budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement. Cet organisme pourrait être semblable à la commission des comptes publics du R.-U. en ce sens qu'il devrait compter des représentants de tous les partis et qu'il pourrait intégrer des représentants du Sénat, peut-être en prévoyant que les deux Présidents siègent d'office au sein de cette commission, ce qui permettrait de tenir compte que certains hauts fonctionnaires font rapport à la fois à la Chambre des communes et au Sénat. Comme c'est le cas pour la commission du Royaume-Uni, et en fait le Bureau de régie interne de la Chambre des communes aussi, cet organisme parlementaire devrait être permanent, et comme le Bureau, compter un nombre égal de représentants du gouvernement et de l'opposition.

Étant donné l'expertise déjà acquise par le Secrétariat du Conseil du Trésor dans le domaine de l'examen critique et de l'analyse des budgets des hauts fonctionnaires du Parlement et de la prestation de conseils à cet égard, nous estimons qu'il est impératif que le Secrétariat continue à assumer cette fonction en appuyant cet organisme parlementaire. Le Secrétariat pourrait transmettre une présentation distincte qui accompagnerait les propositions budgétaires des hauts fonctionnaires. En d'autres mots, le Secrétariat établirait les paramètres du budget et commenterait les propositions budgétaires de la même façon qu'il le fait actuellement pour le Conseil du Trésor. Ainsi, il évaluerait la

cohérence des propositions budgétaires par rapport aux mandats des hauts fonctionnaires, il examinerait les propositions à la lumière des données sur les dépenses antérieures et le rendement tirées du cycle budgétaire précédent, et il déterminerait si les ressources demandées correspondent aux activités proposées et aux résultats attendus.

Nous avons aimé l'idée d'avoir recours aux comités parlementaires dont les mandats incluent déjà les travaux des divers hauts fonctionnaires, mais nous estimons que ces comités devraient continuer à assumer leurs responsabilités et rôles de surveillance actuels à l'égard de ces hauts fonctionnaires plutôt que d'accepter cette nouvelle fonction liée à l'examen détaillé de leurs budgets. Si on leur demandait d'établir les budgets des hauts fonctionnaires du Parlement, nous croyons que cela pourrait compromettre leur efficacité, ou laisser croire qu'il leur faudrait laisser un peu de côté leurs responsabilités actuelles. Ces comités continueraient en outre à étudier les budgets des hauts fonctionnaires qui relèvent d'eux une fois qu'ils ont été déposés au Parlement. Ils seraient également consultés par l'organisme parlementaire prenant les décisions dans le cadre de ses délibérations sur ces budgets.

Le Comité estime également qu'il faut pouvoir compter sur des connaissances approfondies et une expertise dans les champs d'activité des hauts fonctionnaires du Parlement. Nous croyons que le recours à des experts pour un examen et une analyse critique des propositions budgétaires des hauts fonctionnaires du Parlement constitue un élément essentiel de tout modèle de financement. À cet égard, deux options s'offrent à nous. La première, chaque haut fonctionnaire pourrait assumer lui-même le coût de l'examen de ses propositions budgétaires par des experts externes qualifiés, et le rapport de ces derniers pourrait accompagner les propositions budgétaires soumises à l'organisme parlementaire. La seconde : l'organisme parlementaire pourrait lui-même retenir les services d'experts dans les divers secteurs d'activités des hauts fonctionnaires, et ce, en les convoquant à titre de témoins ou en les intégrant à son personnel.

Enfin, nous comprenons que les mandats du commissaire à l'éthique et du directeur général des élections diffèrent de ceux des autres hauts fonctionnaires du Parlement, mais nous croyons qu'il faut tout de même que leurs mécanismes de financement comportent un examen plus attentif de leurs dépenses et une reddition de comptes plus étendue. Pour ce faire, le Comité est convaincu que ces deux bureaux devraient être assujettis au nouveau processus d'établissement du budget par un organisme parlementaire. Dans le cas du directeur général des élections, seuls les crédits annuels de son bureau seraient visés. Le Comité reconnaît que tous les hauts fonctionnaires du Parlement doivent respecter des normes élevées en matière d'intégrité et de reddition de comptes dans le cadre de leurs importantes fonctions et nous croyons que ni le commissaire à l'éthique ni le directeur général des élections ne s'objecteraient à ce que leurs propositions budgétaires soient examinées dans le cadre d'un nouveau mécanisme de financement parlementaire.

Étant donné que les exigences relatives à la nomination, au renvoi et à la présentation de rapports de certains hauts fonctionnaires du Parlement, dont la commissaire à la protection de la vie privée, le commissaire à l'information et la

commissaire aux langues officielles, supposent la participation de la Chambre des communes et du Sénat, le Comité reconnaît que le Sénat devrait faire partie, d'une façon ou d'une autre, du nouvel organisme parlementaire permanent d'établissement des budgets, du moins en ce qui concerne ces hauts fonctionnaires. Toutefois, nous ne sommes pas certains de la façon dont cela devrait se réaliser dans la pratique. Étant donné que le Comité sénatorial permanent des finances nationales examine, semble-t-il, la question du financement des hauts fonctionnaires du Parlement, il serait prématuré de faire des recommandations précises quant au rôle éventuel du Sénat dans le mécanisme parlementaire de financement. De toute évidence, les dirigeants des deux chambres devront en discuter. Par conséquent, nous exhortons la Chambre des communes à lancer des discussions en vue de déterminer la meilleure façon de structurer un processus parlementaire d'établissement des budgets qui prévoirait un rôle, au besoin, pour le Sénat.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

RECOMMANDATION UN

Qu'un nouvel organisme parlementaire permanent soit créé pour établir les budgets à accorder à tous les hauts fonctionnaires du Parlement[16]. Ce nouvel organisme parlementaire et le nouveau processus de financement connexe devraient avoir les caractéristiques suivantes :

- **Cet organisme devrait compter des représentants de la Chambre des communes et du Sénat et un nombre égal de membres du gouvernement et de l'opposition.**

- **Les présentations budgétaires annuelles des hauts fonctionnaires sont transmises directement à cet organisme, en compagnie de la présentation connexe du Secrétariat du Conseil du Trésor dans laquelle celui-ci établit les paramètres budgétaires et fournit des analyses et des examens critiques de ces propositions budgétaires des hauts fonctionnaires ainsi qu'un avis sur leur faisabilité.**

- **L'organisme de financement parlementaire peut obtenir l'avis d'experts de l'extérieur, de même que des comités parlementaires concernés, pour l'aider dans ses délibérations.**

- **Les recommandations du nouvel organisme parlementaire devraient être transmises à chacune des chambres du Parlement, selon les besoins, qui transmettront à leur tour ces**

---

16 Nous incluons ici les commissaires à l'information, à la protection de la vie privée, à l'éthique et aux langues officielles, la vérificatrice générale du Canada et le directeur général des élections.

recommandations au Conseil du Trésor pour dépôt dans le cadre du processus budgétaire normal du gouvernement.

Lors de nos délibérations visant à déterminer un modèle de financement pour tous les hauts fonctionnaires du Parlement, nous avons été sensibles au fait qu'il n'est pas possible de créer un système « parfait ». Il n'est pas non plus possible d'établir un équilibre parfait entre l'indépendance qu'on doit garantir aux hauts fonctionnaires du Parlement par rapport à l'exécutif, et les comptes que ces hauts fonctionnaires doivent rendre sur leurs dépenses et leur rendement. Par conséquent, pour faire progresser ce dossier qui nous préoccupe depuis longtemps, nous proposons qu'un projet pilote soit lancé pour les deux prochains exercices, soit à compter de l'exercice 2006-2007, en utilisant l'actuel Bureau de régie interne de la Chambre des communes comme organisme parlementaire, et les trois commissaires couverts par notre mandat — les commissaires à l'information, à l'éthique et à la protection de la vie privée — comme participants initiaux. Bien que notre mandat ne couvre pas le bureau de la vérificatrice générale et qu'il ne conviendrait pas de faire des recommandations à son égard, nous croyons qu'il serait essentiel d'en examiner le mode de financement. Depuis plus de quatre ans, la vérificatrice tente vainement de faire adopter un autre modèle de financement; c'est pourquoi nous croyons qu'il y aurait lieu d'envisager d'inclure son bureau dans toute étude pilote portant sur un nouveau mécanisme de financement.

Le fait d'utiliser les mécanismes de régie interne du Parlement déjà existant nous permettrait de lancer sans tarder un tel projet pilote. De plus, il serait ainsi beaucoup plus facile de déterminer comment élaborer le meilleur mécanisme pour procéder à un examen parlementaire approfondi des budgets, mécanisme qui pourrait ensuite être inclus dans une mesure législative de manière à s'appliquer à tous les hauts fonctionnaires du Parlement. Ce projet pilote devrait donc faire l'objet d'un examen parlementaire dès qu'il sera terminé.

Le Comité recommande donc ce qui suit :

RECOMMANDATION DEUX

Que le Bureau de régie interne serve à titre expérimental d'organisme parlementaire d'établissement des budgets pour les bureaux des commissaires à l'information, à l'éthique et à la protection de la vie privée afin de donner suite à la recommandation un. Ce projet sera lancé pour les exercices 2006-2007 et 2007-2008 et fera l'objet d'un examen parlementaire dès qu'il sera terminé.

ANNEXE A
LISTE DES TÉMOINS

Organismes et individus	Date	Réunion
Bureau du commissaire à l'éthique	10/02/2005	10
Bernard Shapiro, commissaire		
Micheline Rondeau-Parent, directrice, Communications et relations parlementaires		
Lyne Robinson-Dalpé, directrice, Services corporatifs		
Commissariat à la protection de la vie privée du Canada		
Jennifer Stoddart, commissaire		
Commissariat à l'information du Canada		
John M. Reid, commissaire		
Bureau du directeur général des élections	15/02/2005	11
Jean-Pierre Kingsley, directeur général		
Diane R. Davidson, sous-directrice générale des élections et première conseillère juridique		
Janice Vézina, directrice principale, Financement des élections et des Services intégrés		
Commissariat aux langues officielles		
Dyane Adam, commissaire		
Louise Guertin, directrice générale, Direction générale des services corporatifs		
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	17/02/2005	12
Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire, Secteur des opérations gouvernementales		
Robert J. Mellon, directeur, Production des prévisions budgétaires, Secteur des stratégies de gestion et de dépenses		
Wilma Vreeswijk, directrice générale, Division des opérations gouvernementales		
Bureau du vérificateur général du Canada	24/02/2005	13
Sheila Fraser, vérificatrice générale		
Jean Ste-Marie, vérificateur général adjoint, Services juridiques		
À titre personnel		
Craig Forcese, professeur de droit, Université d'Ottawa	08/03/2005	14
Secrétariat du Conseil du Trésor du Canada	06/04/2005	17
Stephen Wallace, sous-secrétaire adjoint intérimaire, Secteur des opérations gouvernementales		
Wilma Vreeswijk, directrice générale, Division des opérations gouvernementales		

Un exemplaire des *Procès-verbaux* pertinents (*séances n^os 10, 11, 12, 13, 14, 17 et 24*) est déposé.

Respectueusement soumis,

Le président,

David Chatters, député